

**Odlišné stanovisko sudcu Rudolfa Tkáčika
k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014**

Podľa § 32 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o ústavnom súde“) pripájam toto odlišné stanovisko k nálezu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019.

1. Ústavný súd v náleze vyslovil, že

(i) čl. 147 ods. 1 poslednej vety a čl. 154d ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „ústavný zákon č. 161/2014 Z. z.“), nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy,

(ii) čl. 141a ods. 9 ústavy v časti slov „plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností“ v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov, nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy,

(iii) ustanovenia § 5 ods. 7 a § 28b ods. 1 v časti slov „a udelí písomný súhlas s overením predpokladov sudcovskej spôsobilosti Národným bezpečnostným úradom, pre prípad, že sa stane kandidátom na sudcu“ zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 74da, § 74db a § 74dc zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, § 27ga, § 27h ods. 1 druhej vety a § 31 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 1 ods. 2, § 34 ods. 1 písm. g), § 69a, § 69b, § 70 ods. 1 písm. d), § 75 ods. 1 písm. e), § 76 ods. 1 písm. e) a § 84b

zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Hneď v úvode svojho stanoviska musím poznamenať, že pri prerokovaní návrhu nálezu som nesúhlasil s prvými dvomi bodmi výroku, ale keďže sa hlasovalo spoločne o celom výroku, nebol priestor na to, aby som tento svoj názor mohol pri hlasovaní prejavíť.

3. Vzhľadom na rozsah a extrémnu závažnosť nálezu a veľkú časovú tieseň pri koncipovaní tohto odlišného stanoviska sa v jeho odôvodnení obmedzím iba na niekoľko poznámok, sčasti teoretických, ale tiež zrozumiteľných aj širšiemu publiku.

4. Pre právny štát (čl. 1 ods. 1 ústavy) je typickou vládou práva, nie vládou zákonodarcu či ústavodarcu. Z tohto hľadiska rozhodovanie o vzájomnom súlade ústavných noriem ako právnych noriem rovnakej právnej sily nemožno a priori vylučovať. V podmienkach Slovenskej republiky však je okrem myšlienky právneho štátu ako vlády práva brať do úvahy aj princíp delby moci (tiež vyplýva z idey právneho štátu), no i viazanosť štátnych orgánov ústavou a zákonom (čl. 2 ods. 2 ústavy). V naznačených súvislostiach je pre rozhodovací postoj ústavného súdu podstatnou otázkou interpretácie ústavných noriem vymedzujúcich jeho kompetenciu. Uvedená skupina noriem totiž predstavuje hranicu, ktorej prekročením v záujme akéhokoľvek ušľachtilého cieľa by na seba ústavný súd aťahoval moc, na výkon ktorej nemá náležitú demokratickú legitimitu.

5. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

6. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

7. Konflikt v pozícii ústavného súdu črtajúci sa na jednej strane v jeho úlohe strážcu ústavnosti a na strane druhej v jeho povinnosti rešpektovať vlastné kompetenčné portfólio je riešiteľný výkladom čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy.

Inými slovami, ak zákonodarca do plášťu ústavného zákona oblečie „bežnú“, podústavnú materiu, potom je ústavný súd oprávnený pristúpiť k materiálnemu výkladu pojmu „zákon“ použitého v čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy. Materiálny výklad ústavnej kategórie zákona nie je myšlienkou novou (obdobne bod 77 odôvodnenia nálezu). Súvisí aj s inými článkami ústavy [napr. čl. 13 ods. 1 písm. a)]. Aj pri popisovanom zásahu je však ústavný súd v limitoch daných predmetom konania o súlade povinný dôkladne skúmať, či niet inej možnosti odstránenia ústavno-právneho defektu.

8. V posudzovanej veci väčšina pléna správne identifikovala priamu väzbu kritizovanej ústavnoprávnej regulácie s princípom deľby moci a princípom nezávislosti súdnej moci a bezpochyby správne dospela i k záveru, že tieto princípy tvoria súčasť materiálneho jadra ústavy.

9. Ale nie každá právna regulácia dotýkajúca sa hodnoty tvoriacej materiálne jadro ústavy si nevyhnutne vyžaduje ústavnú silu formálno-právneho zakotvenia. Ide o notorietu preukázateľnú mnohými príkladmi (napr. sféra základných práv a slobôd a podústavná regulácia obmedzení ich výkonu).

10. Predmetom kritiky v tomto náleze bol ústavný konštrukt overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti. To je základ napadnutej ústavnej regulácie, ktorou malo dôjsť k neprípustnému zásahu do nezávislosti súdov a sudcov. Ústava nijako podrobnejšie nedefinuje konkrétne uvedené predpoklady. Jedinú konkretizáciu možno bližšie vystopovať v čl. 141a ods. 9 ústavy, podľa ktorého súdna rada Slovenskej republiky prijíma stanovisko podľa odseku 5 písm. b) (či kandidát spĺňa

predpoklady sudcovskej spôsobilosti, pozn.) na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností a vyjadrenia kandidáta na vymenovanie za sudcu; podrobnosti ustanoví zákon. Ústava však neoznačuje, ktorý štátny orgán plní úlohy ochrany utajovaných skutočností, naopak, ustanovenie podrobností ponecháva na zákon. Preto potom len z podústavného práva plyní, že týmto orgánom je Národný bezpečnostný úrad.

11. Väčšina pléna práve z postavenia Národného bezpečnostného úradu prostredníctvom rekapitulácie podstaty deľby moci a sudcovskej nezávislosti vyvodila nedovolenosť kritizovanej ústavnej úpravy, nedostatočne sa však venovala ústavnoprávnemu významu skutočnosti, že štátnym orgánom plniacim úlohy ochrany utajovaných skutočností je NBÚ len na základe úpravy zákonnej, nie ústavnej.

12. Odstránenie dôvodov, ktoré väčšinu pléna viedli k pozitívnemu výroku nálezu, je preto len vecou správnej identifikácie napadnutých právnych predpisov. V posudzovanej veci však skutočným problémom sú zákonné práve normy vkladajúce výkonnej zložke štátnej moci („tajnej službe“ – NBÚ) do rúk zaobstarávanie podkladov a následné zaujatie stanoviska k predpokladom sudcovskej spôsobilosti.

13. Z uvedených dôvodov by pre odstránenie nedovoleného ústavného napätia bol postačoval v poradí tretí výrok.

14. Schválením prvého a druhého výroku väčšina pléna nesprávne vyhodnotila podstatu ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. Je v tejto chvíli bez významu, či bolo úmyslom ústavodarcu prostredníctvom neutrálnej formulácie označujúcej orgán overujúci predpoklady sudcovskej spôsobilosti „vpašovať“ do ústavného poriadku Národný bezpečnostný úrad. Pre postoj ústavného súdu je podstatné, že sa nezdržal nadmerného aktivizmu, ktorého prítomnosť vo väčšinovom rozhodnutí dokumentuje skutočnosť, že odstránenie ústavnoprávného defektu nevyžadovalo zásah do ústavy. Postačovala derogácia plynúca z tretieho bodu výroku nálezu. Akokoľvek alibisticky to môže znieť, no úvahy o tom, ktorý iný štátny orgán by bol spôsobilý plniť úlohy

ochrany utajovaných skutočností, sú pre rozhodovanie ústavného súdu ako negatívneho normotvorcu (strážcu ústavnosti) nadbytočné.

15. Ústavný súd v posudzovanej veci neodôvodnene vtiahol do pojmu „zákon“ podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. V dôsledku toho porušil aj čl. 2 ods. 2 ústavy.

16. Odhliadnuc od toho, že nález prijatý väčšinou pléna sa vo svojom odôvodnení precízne vysporiadal s otázkou materiálneho jadra ústavy ako základného predpokladu, aby bolo možné čo i len uvažovať o vyslovení nesúladu ústavného zákona s ústavou (v podstate o „nesúlade časti ústavy“ s ústavou), nemožno obísť fakt, že sa tak stalo na úplnom konci výkonu funkcie 9 sudcov ústavného súdu, hoci návrh bol posudzovaný na ústavnom súde 4 a pol roka.

17. Nemožno obísť tiež skutočnosť, že ideovou podstatou tohto nálezu je kritika zákonodarcu (v danom prípade ústavodarcu) za nerešpektovanie niektorých (už uvedených) princípov „jadra“ ústavy, avšak vo svojom dôsledku náprava tohto počinu ústavodarcu ide v rozhodnutí ústavného súdu cez porušenie nielen iného ústavného princípu právneho štátu, ale priamo aj normatívneho textu ústavy (čl. 2 ods. 2 ústavy).

18. Z môjho pohľadu je najdôležitejšie, že ústavný súd pri prijatí tohto nálezu sám nerešpektoval osvedčené testy proporcionality, ktoré uplatňuje veľmi účinne a dlhodobo pri posudzovaní súladnosti zákonov s ústavou (vhodnosť, nevyhnutnosť a primeranosť). Mám na mysli aplikáciu tejto metodiky na vlastné rozhodovanie, keďže aj keby sme akceptovali vhodnosť tohto zásahu (tá je v odôvodnení presvedčivá), nevyhnutnosť a primeranosť nie je daná, pretože na dosiahnutie cieľa – eliminovanie previerok sudcov – postačoval podstatne menej invazívny prostriedok, už uvedené vyslovenie nesúladu (iba) napadnutej zákonnej úpravy, pričom existujúca kvalitná časť obsahu odôvodnenia by mohla byť námetom do budúcnosti alebo ako „zdvihnutý prst“.

19. Považujem za potrebné dotknúť sa ešte jedného aspektu týkajúceho sa procesného postupu. Pôvodný návrh predsedníčky Súdnej rady Slovenskej republiky sa týkal iba súladu zákonnej právnej úpravy a v tomto rozsahu ho ústavný súd prijal na ďalšie konanie. Neskoršie doplnenie návrhu (prezentované ako doplnenie argumentácie) už obsahovalo návrh na vyslovenie nesúladu čl. 154d ods. 1 až 3 ústavy. Ústavný súd sa žiadnym spôsobom nevysporiadal s okolnosťou, že v „doplnení“ ide o nový návrh, dokonca svojím obsahom bezprecedentný v jeho doterajšej histórii a pokračoval v konaní o pôvodnom aj „rozšírenom“ návrhu. Ústavný súd napokon nezostal iba pri tom, ale prostredníctvom aplikácie (doteraz nepoužívaného § 40 zákona o ústavnom súde; bod 25 a 30 odôvodnenia nálezu) rozšíril prieskum aj na čl. 147 ods. 1 a čl. 141a ods. 9 ústavy. V konečnom rozhodnutí (náleze) tak väčšina pléna vyslovila nesúlad aj týchto článkov ústavy s ústavou. Aj keď tieto okolnosti môžu byť bagatelizované, podľa môjho názoru tiež zásadným spôsobom podčiarkujú odklon ústavného súdu od doterajších svojich postupov a rozhodnutí.

20. Dôvody, ktoré som ako najpodstatnejšie uviedol, ma spolu s rozhodnutím nespreneveriť sa sľubu („*Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu, spravovať sa ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne.*“) viedli k tomu, že som predmetný nález ústavného súdu nepodporil. V závere už môžem iba s ľútosťou konštatovať, že toto odlišné stanovisko (a stanoviská mojich kolegov) neboli publikované tak, ako to zreteľne vyplýva z § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde.

V Košiciach 30. januára 2019