



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PLz. ÚS 4/2014-12

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 12. novembra 2014 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej a Ladislava Orosa podľa § 6 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov vo veci zjednotenia odchylných právnych názorov IV. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky vyslovených v uznesení č. k. IV. ÚS 46/2011-13 zo 17. februára 2011 a v stanovisku I. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky, ku ktorému dospel pri predbežnom prerokovaní sťažnosti V. D. v konaní vedenom pod sp. zn. I. ÚS 454/2012, prijal toto

s t a n o v i s k o :

Návrh sa z a m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) rozhoduje o sťažnostiach fyzických alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo

ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Ústavnému súdu bola 7. februára 2011 doručená sťažnosť V. D. (dalej len „sťažovateľ“), zastúpeného advokátom JUDr. Bohumilom Novákom, Horná 27, Banská Bystrica, ktorou namieta porušenie svojich základných práv podľa čl. 30 ods. 4 a čl. 46 ods. 1 ustavy, porušenie čl. 12 ods. 2 ustavy, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (dalej len „dohovor“) v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 141a ods. 3 ustavy uznesením vlády Slovenskej republiky (dalej aj „vláda“) č. 37 z 19. januára 2011 (dalej aj „namietané uznesenie vlády“) o jeho odvolaní z funkcie člena Súdnej rady Slovenskej republiky (dalej len „súdna rada“) ešte pred uplynutím jeho funkčného (volebného) obdobia.

Zo sťažnosti možno vyvodit, že sťažovateľ formuluje vo vzťahu k namietanému uzneseniu vlády v zásade tieto námietky:

a) za ustavne tolerovateľný dôvod vyuzitia právomoci vlády odvolať člena súdnej rady pred uplynutím funkčného obdobia z jeho funkcie pri absencii upravy dôvodov odvolania člena súdnej rady v ustave možno považovat len stratu jedného z predpokladov ustanovených v čl. 141a ods. 2 ustavy stat sa (byť ustanovený) členom súdnej rady, čo vláda v jeho prípade zjavne nerešpektovala,

b) súdna rada je podľa sťažovateľa „*vrcholnym ustavnym organom súdnictva Slovenskej republiky a jednym z jej zakladnych institucionalnych prvkov je nezávislosť*“, a preto je bezdôvodné odvolanie člena súdnej rady vládou prejavom „*svojvole výkonnej moci, čo sa v konecnom dosledku prejavuje realne v moznosti zasahu do nezavislosti Súdnej rady SR a v konecnom dosledku i moznosti zasahu do nezavislosti súdnictva*“,

c) strata politickej dôvery aktuálnej vládnej a zákonodarnej moci k clenom súdnej rady ustanovenym predchadzajucou politickou mocou nemoze byt považovana za dôvod na odvolanie člena súdnej rady, keďže „*Pristup k funkcii clena sudnej rady a pravo na jej vykonavanie počasí celeho funkcneho obdobia sa nemoze pri nezmenenej ustavnej uprave menit len zmenou politickeho prostredia v moci zakonodarnej a výkonnej.*“.

Ústavný súd uznesením č. k. I. ÚS 454/2012-30 z 3. októbra 2012 prijal sťažnosť sťažovateľa na ďalšie konanie.

Uznesením sp. zn. IV. ÚS 46/2011 zo 17. februára 2011 bola ústavným súdom ako zjavne neopodstatnená odmietnutá sťažnosť D. H., zastúpeného advokátom JUDr. Bohumilom Novákom, Horná 27, Banská Bystrica, ktorou namietal porušenie svojich základných práv podľa čl. 30 ods. 4 a čl. 46 ods. 1 ústavy, porušenie čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 141a ods. 3 ústavy uznesením vlády č. 37 z 19. januára 2011 o jeho odvolaní z funkcie člena súdnej rady ešte pred uplynutím jeho funkčného (volebného) obdobia, ktorá bola založená na identickej argumentácii ako sťažnosť sťažovateľa vedená ústavným súdom pod sp. zn. I. ÚS 454/2012.

V rámci odôvodnenia svojho uznesenia sp. zn. IV. ÚS 46/2011 zo 17. februára 2011 ústavný súd poukázal na skutočnosť, že ako v čl. 141a ods. 1 písm. d) ústavy, tak ani v § 26 ods. 1 písm. c) zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „zákon o súdnej rade“) nie sú žiadnym spôsobom vymedzené dôvody, na základe ktorých môže vláda uplatniť svoju právomoc odvolať ňou vymenovaného člena súdnej rady z funkcie, ktorá jej je zverená priamo v čl. 141a ods. 1 písm. d) ústavy.

Ústavný súd ďalej v odôvodnení uznesenia sp. zn. IV. ÚS 46/2011 zo 17. februára 2011 v podstatnom uviedol:

«K ústavným (verejným) funkciám, z ktorých možno ústavného činiteľa odvolať bez toho, aby ústava alebo zákon ustanovovali dôvody odvolania (popri funkciách členov súdnej rady), patria funkcie predsedu a podpredsedov národnej rady, ako aj funkcie predsedov výborov národnej rady (ďalej len „funkcionári národnej rady“). Rovnako ako pri členoch súdnej rady ústava a tiež zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“) len ustanovujú právomoc národnej rady voliť a odvolávať

(vo vzťahu k predsedom výborov národnej rady ústava ustanovuje výslovne len právomoc národnej rady voliť ich do tejto funkcie, pričom právomoc národnej rady odvolať ich z tejto funkcie upravuje výslovne len rokovací poriadok, pozn.) týchto ústavných činiteľov z ich ústavnej funkcie (pozri čl. 89 ods. 1, čl. 90 ods. 1 a čl. 92 ods. 1 ústavy, resp. § 14 ods. 1, § 15 a § 16 rokovacieho poriadku). ...

Vzťah funkcionárov národnej rady k národnej rade, ktorá ich do ústavných funkcií volí a ktorá ich z nich môže aj predčasne odvolať, je založený na (politickej) dôvere, t. j. na vzťahoch ústavno-politickej zodpovednosti. Z toho vyplýva, že národná rada môže funkcionárov národnej rady z ich ústavných funkcií odvolať aj bez toho, aby svojím konaním (opomenutím) porušili určitú právom ustanovenú povinnosť, t. j. k odvolaniu z ústavnej funkcie postačuje aj strata (politickej) dôvery. Na porovnateľných základoch je založené aj odvolávanie predsedu a ďalších členov vlády prezidentom s tým rozdielom, že vzťah (politickej) dôvery je v ich prípade založený nie na ich priamom zodpovednostnom vzťahu k prezidentovi, ktorý disponuje právomocou odvolať ich z funkcie, ale na ich zodpovednostnom vzťahu k národnej rade (príp. aj k predsedovi vlády v prípade ďalších členov vlády, pozn.), pričom prezident tento zodpovednostný vzťah len autorizuje (sprostredkúva) svojím odvolacím aktom (rozhodnutím).

Podľa názoru ústavného súdu neexistujú racionálne argumenty na spochybňovanie tvrdenia, že vzťah vlády (ale aj prezidenta, národnej rady a v zásade aj sudcov Slovenskej republiky) k tým členom súdnej rady, ktorí patria do jej „kreačnej dispozície“, je založený na porovnateľných vzťahoch ako vzťah funkcionárov národnej rady k národnej rade, ktorá disponuje právomocou voliť a odvolávať ich z ich ústavnej funkcie, resp. na vzťahoch predsedu a ďalších členov vlády k národnej rade (a v nadväznosti na to k prezidentovi), t. j. aj v tomto prípade ide o vzťah, ktorý je založený na existencii (politickej) dôvery. Naopak, v prospech tohto tvrdenia možno formulovať racionálne argumenty, ktoré možno vyvodiť zo samotnej ústavnej konštrukcie súdnej rady, ako aj zo súvisiaceho ústavného textu.

V prvom rade ústavný súd nemá dôvod (a v zásade ani právo) spochybňovať racionálny prístup ústavodarcu k vnútornej konštrukcii čl. 141a ústavy upravujúceho postavenie, zloženie, pôsobnosť a spôsob uznášanía sa súdnej rady. Ak ústavodarca na rozdiel od iných ústavných funkcií (pozri už uvedené) neustanovil dôvody, na základe ktorých možno členov súdnej rady odvolať z ich funkcie, tak to neurobil z dôvodu

opomenutia (či pochybenia), ale na základe racionálnej úvahy zodpovedajúcej ústavnému zloženiu súdnej rady pozostávajúceho zo zástupcov jednotlivých zložiek moci, resp. ústavných orgánov, ktoré tieto zložky moci reprezentujú, ako aj z ústavou ustanoveného spôsobu jej uznášanania, ktorý predpokladá dosiahnutie konsenzu zástupcov jednotlivých zložiek moci, resp. zástupcov ústavných orgánov, ktoré ich reprezentujú vo veciach týkajúcich sa chodu súdnictva, t. j. vo veciach, ktoré zahrnul do pôsobnosti súdnej rady.

Ústavou ustanovená vnútorná konštrukcia (zloženie) súdnej rady by totiž podľa názoru ústavného súdu stratila svoje racionálne opodstatnenie, ak by členovia súdnej rady po svojom ustanovení (zvolení, resp. vymenovaní) nemali žiadnu väzbu na tých, ktorí ich do tejto funkcie ustanovili (zvolili, vymenovali). Tým by sa ak už nie znemožnila, tak aspoň podstatným spôsobom sťažila možnosť tých, ktorým ústavodarca nie náhodou zveril právomoc kreovať (voliť a vymenúvať) členov súdnej rady, t. j. sudcom Slovenskej republiky, národnej rade, prezidentovi a vláde, prenášať na pôdu súdnej rady svoje predstavy o fungovaní súdnictva a ovplyvňovať v primeranom rozsahu (v rozsahu zodpovedajúcom počtu členov súdnej rady, ktorí sú v ich kreačnej dispozícii) jej rozhodovanie. Vnútorná konštrukcia, resp. zloženie súdnej rady a spôsob jej uznášanania vychádzajú teda (logicky a vedome) z požiadavky zachovania vzťahu (politickej) dôvery medzi členmi súdnej rady a subjektmi, ktoré ich do ich funkcií ustanovili, čomu musí zodpovedať oprávnenie týchto subjektov odvolať ich z funkcie aj z dôvodu „straty dôvery“, resp. aj z iného ústavou a ani zákonom neustanoveného dôvodu. Na tom nič nemení skutočnosť, že súdna rada je začlenená do siedmej hlavy ústavy označenej nadpisom „Súdna moc“, ani to, že do pôsobnosti súdnej rady patria veci týkajúce sa chodu súdnictva. Ide o vyvážené ústavné riešenie, ktoré je akceptovateľné aj z hľadiska princípov demokratického a právneho štátu, keďže je reálnym prejavom systému vzájomných brzd a protiváh v rámci ústavou ustanoveného systému delby moci, ktoré zároveň v plnom rozsahu rešpektuje princíp nezávislosti sudcov a sudcovského rozhodovania. V tejto súvislosti ústavný súd opätovne zdôrazňuje, že oprávnenie vlády (ale aj národnej rady, prezidenta a sudcov Slovenskej republiky) odvolať členov súdnej rady, ktorí sú v jej „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty dôvery, nenarušuje nezávislosť súdnej rady ako ústavného orgánu vzhľadom na jej zloženie a spôsob uznášanania sa.

... v kontexte s uvedenými právnymi závermi ústavný súd zastáva názor, že ústavná konštrukcia ustanovovania a odvolávania členov súdnej rady v kontexte s ďalšími ustanoveniami čl. 141a ústavy, ako aj ústavnými princípmi umožňuje vláde odvolať člena súdnej rady, ktorý sa nachádza v jej „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty dôvery...

... Nad ich rámec ale ústavný súd považuje za potrebné uviesť, že v prípadoch, ak ústavná konštrukcia odvolávania z určitej ústavnej funkcie nie je založená na taxatívnom alebo aspoň demonštratívnom vymedzení ústavných (zákonných) dôvodov odvolania, tak potom súčasťou obsahových náležitostí rozhodnutia o odvolaní nemusí byť (aj keď byť môže) aj reálny dôvod (ktorým je spravidla strata dôvery), na základe ktorého príslušný orgán verejnej moci ústavného činiteľa z jeho ústavnej funkcie odvolal. Tomuto záveru zodpovedá v období po nadobudnutí účinnosti ústavy aj prevládajúca ústavná prax odvolávania členov vlády, resp. funkcionárov národnej rady.»

I. senát ústavného súdu pri preskúmaní skutkovo obdobnej veci vedenej ústavným súdom pod sp. zn. I. ÚS 454/2012 v rámci jej predbežného prerokovania prijal túto vec na ďalšie konanie väčšinou hlasov, pretože dospel k odlišným právnym záverom ako IV. senát ústavného súdu v uznesení sp. zn. IV. ÚS 46/2011 zo 17. februára 2011 vo vzťahu k otázke ústavne konformného výkladu a uplatnenia ustanovenia čl. 141a ods. 1 ústavy a § 26 ods. 1 písm. d) zákona o súdnej rade, resp. k otázke možnosti odvolania člena súdnej rady pred uplynutím funkčného (volebného) obdobia, na ktoré bol zvolený.

V rámci uznesenia sp. zn. IV. ÚS 46/2011 zo 17. februára 2011 bol IV. senátom ústavného súdu ustálený právny záver, podľa ktorého oprávnenie vlády [ale aj Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“ alebo „parlament“), prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) a sudcov Slovenskej republiky] odvolať členov súdnej rady, ktorí sú v jej „kreačnej dispozícii“, aj z dôvodu straty dôvery, nenarušuje nezávislosť súdnej rady ako ústavného orgánu vzhľadom na konštrukciu spôsobu ustanovovania a odvolávania jej členov, ako aj spôsobu jej rozhodovania v kontexte s ďalšími ustanoveniami čl. 141a ústavy.

I. senát ústavného súdu dospel k odlišnému právnemu záveru, a to na základe týchto právnych úvah:

Neexistencia dôvodov na odvolanie člena súdnej rady v ústave i zákone o súdnej rade neprezumuje a ani prezumovať nemôže existenciu akýchkoľvek dôvodov na odvolanie člena súdnej rady kedykoľvek v priebehu ústavou určenej 5-ročnej doby (čl. 141a ods. 3), tak ako to konštatoval IV. senát ústavného súdu v označenom rozhodnutí, pretože takýto zásah priamo ohrozuje jej nezávislosť implicitne vyplývajúcu pre ňu z celého druhého oddielu siedmej hlavy ústavy pri zabezpečovaní postavenia súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu (III. ÚS 79/04). Práve posilnenie inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od moci výkonnej a zákonodarnej bolo kľúčovým argumentom zakotvenia tohto orgánu do ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (porov. dôvodová správa). Súdna rada je tak orgán sudcovskej legitimacy v ústavnom poriadku Slovenskej republiky (porov. PL. ÚS 10/05, bod 5), pretože takmer všetky právomoci vykonáva iba voči samotným sudcom. Najdôležitejšou zárukou nezávislosti členov súdnej rady je preto ich neodvolateľnosť počas celého výkonu tejto funkcie.

Orgán štátnej moci (vláda, parlament, prezident) sú viazané ústavou a zákonmi a podľa príkazu čl. 2 ods. 2 ústavy môže konať iba tak a v takom rozsahu, ako im to tento článok vymedzuje. Preto ak právna úprava mlčí o dôvodoch odvolania, platí zásada, že neexistuje ani možnosť odvolať členov súdnej rady pred uplynutím ich funkčného obdobia len pre zmenu politického náhľadu menujúceho subjektu k obdobiu jeho „predchodcu“, ktorý vymenoval člena súdnej rady na obdobie 5 rokov podľa čl. 141a ods. 3 ústavy. Vzhľadom na to, že ide o ústavnú úpravu, jej medze nemožno prekročiť ani na základe zákona (m. m. PL. ÚS 12/98), ktorý však tiež o tejto otázke mlčí.

V prípade predčasného odvolania člena súdnej rady orgánom štátnej moci (vláda, parlament, prezident) ide o vec týkajúcu sa delby moci v štáte a vzájomných brzd a protiváh, teda nejde o prípad, kedy orgán verejnej správy využíva svoju kompetenciu súvisiacu so vzťahmi nadriadenosti a podriadenosti. Vzhľadom na to, že ide o vec dvoch orgánov verejnej moci, je potrebné vykladať príslušný právny poriadok reštriktívne, z čoho – vychádzajúc z čl. 2 ods. 2 ústavy – okrem iného vyplýva, že „de lege lata“ neexistuje právna úprava, ktorá by explicitne umožňovala vláde odvolať ňou menovaných členov

súdnej rady z hocijakého dôvodu a navyše bez uvedenia dôvodu. Pokus IV. senátu ústavného súdu dať neurčitej a podpornej zákonnej úprave explicitný obsah je preto podľa názoru I. senátu ústavného súdu ústavne neudržateľný. Pokiaľ IV. senát ústavného súdu v uznesení sp. zn. IV. ÚS 46/2011 uvádza príklad parlamentu a jeho funkcionárov, tento nemôže mať žiadny ústavný význam pre posúdenie danej veci už len z toho dôvodu, že odvolávanie parlamentných funkcionárov sa deje v prostredí „intra“, a nie „extra“.

Rovnako ostatná zmena ústavy (ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, pozn.) posilnila súdnu radu a zaviedla voľbu a odvolanie predsedu súdnej rady (iba) členmi súdnej rady. Ak by platili právne závery uvedené v uznesení sp. zn. IV. ÚS 46/2011, bude v budúcnosti možné predčasne a bez uvedenia dôvodu odvolať vládou (parlamentom, prezidentom) menovaného člena súdnej rady, ktorý bol zvolený za predsedu súdnej rady?

Možno preto uzavrieť, že člena súdnej rady nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia iba pre zmenu politického zloženia národnej rady, zmenu vlády či zmenu v osobe prezidenta ani bez uvedenia dôvodu.

Vzhľadom na skutočnosť, že I. senát ústavného súdu v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospel k právnemu názoru odchylnému od právneho názoru vyjadreného v uznesení sp. zn. IV. ÚS 46/2011 zo 17. februára 2011, predložil vec plénu ústavného súdu, aby rozhodlo o zjednotení odchylných právnych názorov podľa § 6 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 len „zákon o ústavnom súde“).

Plénu ústavného súdu bol predložený tento návrh stanoviska na zjednotenie odchylných právnych názorov senátov ústavného súdu:

„Člena Súdnej rady Slovenskej republiky nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia iba pre zmenu zloženia Národnej rady Slovenskej republiky, zmenu vlády Slovenskej republiky či zmenu v osobe prezidenta Slovenskej republiky ani bez uvedenia dôvodu.“

II.

Podľa § 6 zákona o ústavnom súde senát, ktorý v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospeje k právnemu názoru odchylnému od právneho názoru vyjadreného už v rozhodnutí niektorého zo senátov, predloží plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Plénum ústavného súdu rozhodne o zjednotení odchylných právnych názorov uznesením. Senát je v ďalšom konaní viazaný uznesením pléna ústavného súdu.

Podľa čl. 131 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje v pléne vo veciach uvedených v čl. 136 ods. 1 a 2. Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

Podľa čl. 134 ods. 1 ústavy sa ústavný súd skladá z trinástich sudcov.

Podľa § 4 ods. 2 zákona o ústavnom súde je ústavný súd spôsobilý v pléne konať a uznávať sa, ak je na rokovaní a rozhodovaní prítomných aspoň sedem sudcov.

Podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

V danom prípade na rokovaní a rozhodovaní pléna ústavného súdu boli prítomní desiaty sudcovia. Za návrh malo hlasovať minimálne 7 sudcov, ináč sa návrh zamietne.

Pretože pri hlasovaní o návrhu sudcu spravodajcu nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov, návrh bol podľa čl. 131 ods. 1 druhej a tretej vety ústavy a § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde zamietnutý.

Z uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

K tomuto rozhodnutiu sa podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripája odlišné stanovisko predsedníčky pléna ústavného súdu Ivetty Macejkovej.

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

V Košiciach 12. novembra 2014