

Odlišné stanovisko

sudcu Rudolfa Tkáčika k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky

sp zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015

1. 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 len „zákon o ústavnom súde“) pripájam toto odlišné stanovisko k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015 (ďalej aj „väčšinové rozhodnutie“ alebo „uznesenie“), ktorým väčšina pléna ústavného súdu (ďalej len „plénum“) odmietla návrh prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) na začatie konania o výklad čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 128 ústavy, ako aj výklad čl. 134 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy.

2. S uvedeným väčšinovým rozhodnutím, čo sa týka jeho výroku i jeho odôvodnenia, nesúhlasím z týchto dôvodov:

3. Plénum odmietlo návrh prezidenta už pri jeho predbežnom prerokovaní z dvoch dôvodov: pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí a pre zjavnú neopodstatnenosť.

4. Pokiaľ ide o prvý dôvod, návrh prezidenta spĺňa podľa môjho názoru všetky náležitosti podľa § 20 ods. 1, ale aj podľa § 47 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého „Návrh na začatie konania musí obsahovať... z akých dôvodov je vec sporná a ktorý štátny orgán si podľa navrhovateľa nesprávne vykladá ústavný zákon“. V prípadoch tohto dôvodu odmietnutia návrhu ide vždy o formálnu stránku, t. j. či návrh tú-ktorú náležitosť obsahuje alebo nie, a nie o dôvodnosť alebo vecnú správnosť tvrdení navrhovateľa (ako to vyplýva i z početnej a pravidelnej judikatúry ústavného súdu).

Návrh prezidenta celkom konkrétne a na značnom priestore opisuje predmet sporu, jeho vznik a dôvody a označuje aj ďalší štátny orgán, s ktorým je v spore o výklad ústavy, vrátane predloženia listín spôsobilých tento spor preukázať, teda požadované náležitosti obsahuje.

5. V rozpore s uvedeným bežným a pravidelným spôsobom posudzovania „nesplnenia zákonom predpísaných náležitostí“ odôvodnenie v tejto časti uznesenia (III.A) obsahuje výlučne vecné tvrdenia, a to:

- že spor neexistuje,

- ak v minulosti existoval, tento spor už ústavný súd právoplatne vyriešil nálezom sp. zn. III. ÚS 571/2014, z ktorého odôvodnenia (sic!), teda nie z výroku, vyplýva (i) povinnosť prezidenta vymenovať z dvojnásobného počtu kandidátov polovicu za sudcov ústavného súdu (čl. 134 ods. 2 a čl. 139 ústavy) a (ii) že na rozhodovanie prezidenta o vymenovaní sudcov ústavného súdu sa nevzťahuje výklad ústavy ústavného súdu v konaní sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

6. Táto časť odôvodnenia končí (nad rámec) konštatovaním, že ak mal prezident pochybnosti, mal sa na ústavný súd obrátiť skôr, ako rozhodol o aplikácii uvedeného výkladu, a ešte pred tým, ako ústavný súd „vyslovil, že aplikáciou ním presadzovaného výkladu došlo k porušeniu práv kandidátov na sudcov ústavného súdu“, t. j. že prezident mal postupovať v tomto smere obdobne ako predchádzajúci prezident v prípade rozhodnutia o nevymenovaní generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“).

7. Z obsahu odôvodnenia opísaného v bode 5 je zrejmé, že žiadnym spôsobom nevysvetľuje, či a ktorá náležitosť predpísaná zákonom v návrhu prezidenta chýba, ale sústreďuje sa výlučne na vecnoprávne zdôvodnenie toho, že prezidentom deklarovaný spor neexistuje, resp. už bol ústavným súdom vyriešený.

8. Samotné dôvody vzbudzujú závažné pochybnosti. Opomína sa, že nález sp. zn. III. ÚS 571/2014 sa týka rozhodovania ústavného súdu o individuálnych

sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ktorého predmetom nebol ani nemohol byť všeobecne záväzný výklad ústavy. To, čo malo byť podľa tvrdenia v uznesení týmto rozhodnutím „právoplatne vyriešené“, vôbec nevyplýva z jeho výroku. Výrok a jeho odôvodnenie je síce potrebné vnímať vždy ako celok, ale iba výrok súdneho rozhodnutia je právne záväzný. Odôvodnenie samo osebe nemá právne účinky, navyše, rozhodnutie o individuálnej sťažnosti, na rozdiel od rozhodnutia ústavného súdu o výklade podľa čl. 128 ústavy, ktoré sa vyhlasuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a je všeobecne záväzné, zaväzuje iba účastníkov konania.

9. Je nepochybné, že podmienkou na začatie konania o výklad ústavy je existencia sporu (medzi navrhovateľom a ďalším štátnym orgánom). Z hľadiska tvrdeného nesplnenia zákonom predpísaných náležitostí sa však plénum mohlo a malo zaoberať tým, či návrh prezidenta označuje (definuje) spornosť veci a či ho dostatočným spôsobom preukazuje, nie však jeho vecným vyhodnocovaním, ak navyše dôvody, ktoré uvádza, právne vôbec neobstoja.

10. Aj „rada“ prezidentovi uvedená nad rámec tejto časti odôvodnenia, že sa mal obrátiť na ústavný súd skôr, ako rozhodol o nevymenovaní kandidátov za sudcov ústavného súdu, a skôr, ako ústavný súd rozhodol o ich sťažnostiach, je nepresvedčivá a protirečí výroku a odôvodneniu celého tohto uznesenia, pretože ak aktuálna situácia viedla plénum k odmietnutiu návrhu prezidenta pre neexistenciu relevantného sporu, potom časové a skutkové okolnosti v období pred rozhodnutím prezidenta, ktoré ničím nesignalizovali spornosť veci, by v tomto smere museli byť „zárukou“ neúspechu takéhoto návrhu. Ani porovnanie so situáciou ne/vymenovania generálneho prokurátora nemá opodstatnenie, pretože návrh na začatie konania o výklad podala vtedy skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), nie prezident, pričom bývalý prezident až do rozhodnutia ústavného súdu tvrdil, že vec nie je sporná.

11. Ďalšia časť (III.B) odôvodňuje zjavnú neopodstatnenosť návrhu prezidenta. V prvom rade sa v nej uvádza, že „možno nepochybne konštatovať, že medzi

navrhovateľom a národnou radou existuje spor...“, ktorý spočíva v tom, že podľa prezidenta existujú v súčasnosti traja kandidáti na sudcu ústavného súdu, kým národná rada zastáva názor, že dôsledkom späťvzatia sťažností dvoch kandidátov v konaní pred ústavným súdom nie je zánik ich kandidatúry, a teda v súčasnosti sú piati kandidáti na sudcu ústavného súdu.

12. Plénum, poukazujúc na judikatúru ústavného súdu, z toho odvodilo, že spor nespočíva v ústavnej úprave, ale týka sa otázky upravenej zákonom, preto je návrh prezidenta zjavne neopodstatnený.

13. Toto tvrdenie sa v odôvodnení uznesenia ďalej rozvíja a jeho súčasťou sú tieto konštatovania:

- späťvzatím sťažností dvoch kandidátov pretrváva existencia rozhodnutí prezidenta o ich nevymenovaní,

- podľa názoru ústavného súdu by nebolo spravodlivé odobrať šancu týmto dvom kandidátom zostať kandidátmi na sudcu ústavného súdu, pretože (i) právna i skutková situácia všetkých piatich nevymenovaných kandidátov je rovnaká, (ii) z rozhodnutí prezidenta dosiaľ tretím osobám nevznikli žiadne práva ani povinnosti; k tomu len stručne poznamenávam, že podstatnou okolnosťou je, či stále platné rozhodnutie prezidenta má účinky voči týmto dvom kandidátom, a prípadný vplyv na práva tretích osôb je v súčasnosti irelevantný.

14. Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že prezident môže a má zrušiť rozhodnutia o nevymenovaní dvoch kandidátov, ktorí vzali sťažnosti späť, a následne má vybrať dvoch sudcov z piatich ostávajúcich kandidátov, ktorí mu boli navrhnutí národnou radou, čím (i) prezident odstráni ním spôsobený protiústavný stav, ako aj (ii) porušenie práv piatich kandidátov, čo údajne vyplýva z nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014, (iii) prezident zároveň odstráni „rozpor“ s národnou radou, ktorý vznikol v dôsledku jeho krokov nerešpektujúcich nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014, z ktorého jednoznačne vyplýva, že prezident je povinný vybrať dvoch sudcov z piatich

ostávajúcich kandidátov a nesmie použiť výklad ústavného súdu podaný v konaní sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

15. V záujme lepšej väzby mojich názorov s uvedeným uznesením z neho ďalej podrobnejšie citujem. Ešte pred tým je však vhodná malá rekapitulácia a vzájomné porovnanie relevantných tvrdení a argumentácie v uznesení:

- v časti III.A sa hovorí o neexistencii sporu, resp. o jeho vyriešení nálezom sp. zn. III. ÚS 571/2014,

- v časti III.B sa tvrdí, že medzi prezidentom a národnou radou nepochybne existuje spor o počet kandidátov (traja, resp. piati), ktorý je však iba sporom o výklad zákonnej, resp. podzákonnej právnej úpravy,

- v časti III.A sa konštatuje, že podľa nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014 prezident použil ústavne nekonformný výklad dotknutých článkov ústavy a aplikáciou výkladu ústavného súdu podaného v konaní sp. zn. PL. ÚS 4/2012 a nerešpektovaním povinnosti podľa čl. 134 ods. 2 a čl. 139 ústavy vymenovať presne polovicu kandidátov za sudcov ústavného súdu porušil práva sťažovateľov (troch neúspešných kandidátov),

- z časti III.B ďalej vyplýva, že pretrváva existencia rozhodnutí prezidenta o nevymenovaní dvoch kandidátov, o sťažnostiach ktorých bolo konanie na ústavnom súde zastavené (teda sú účinné), a že prezident ich má zrušiť, zároveň sa však konštatuje, že prezident je povinný „vybrať“ z ostávajúcich piatich kandidátov dvoch sudcov ústavného súdu (v zhode so stanoviskom národnej rady), čo má zase „jednoznačne“ vyplývať z nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014; dá sa teda povedať, že odôvodnenie uznesenia implicitne počíta s určitou, minimálne faktickou nulitnosťou či ničotnosťou predmetných dvoch rozhodnutí prezidenta, ktoré ústavný súd nezrušil.

16. Hlavnou otázkou, ktorou sa rozhodnutie o odmietnutí návrhu prezidenta zaoberá, je otázka spornosti veci či existencie sporu medzi relevantnými štátnymi

orgánmi. Svoj názor, prečo nemožno akceptovať odmietnutie pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí, som už prezentoval v bode 4 a 5.

17. Zjavná neopodstatnenosť návrhu prezidenta odôvodnená v časti III.B uznesenia opierajúca sa o konštatovanie, že spor spočíva v otázke výkladu podústavných právnych noriem, už na prvý pohľad neobstojí, pretože plénum sa v ňom jednostranne a netransparentne opiera o právnu skutočnosť zastavenia konania, ktorá pre posúdenie existencie sporu a v celkových okolnostiach prípadu je záležitosťou sekundárnou, druhoradou. Ústavný súd, vychádzajúc zrejme zo stanoviska národnej rady, za spornú otázku označil „účinky zastavenia konania... na ďalšie trvanie kandidatúry“ u dvoch pôvodných kandidátov a zároveň sťažovateľov a spolu s faktom, že ústava neupravuje výslovne zánik kandidatúry, ju posúdil už uvedeným spôsobom. Naopak, právne relevantnú skutočnosť, ktorou je existencia, platnosť a účinnosť rozhodnutí prezidenta týkajúcich sa týchto dvoch kandidátov, ústavný súd síce pripustil, ale pri formulovaní záverov nebral do úvahy.

18. Kľúčovým aspektom uznesenia je váha, ktorú prisudzuje nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014. V spojení s tým, čo som už v bode 8 o význame a právnych účinkoch výroku a odôvodnenia súdneho rozhodnutia uviedol, je vhodné poukázať i na judikatúru ústavného súdu, podľa ktorej v konaní o individuálnych ústavných sťažnostiach primárne ani nejde o konštatovanie ústavne relevantných pochybení orgánov verejnej moci spätých s porušením konkrétneho článku ústavy (napr. III. ÚS 483/2012). Opätovne musím zdôrazniť, že pri rešpektovaní ústavou zakotvených právomocí ústavného súdu a základných zásad konania pred ústavným súdom nie je možné „povýšiť“ senátne rozhodnutie o individuálnych sťažnostiach na nejaké všeobecne záväzné rozhodnutie univerzálneho typu, tobôž nie, ak by táto záväznosť mala vyplynúť iba z jeho odôvodnenia. Predmetné uznesenie zjavne tenduje práve k takémuto výsledku. Tým zároveň nechcem znižovať význam odôvodnenia takéhoto rozhodnutia (v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy) vrátane toho, ak sa zaoberá výkladom ústavy (to však iba v priamej väzbe s predmetom konania, t. j. s posúdením porušenia konkrétnych individuálnych základných práv a slobôd

sťažovateľa). V tejto súvislosti nemožno obísť ani čiastkové závery obsiahnuté v závere odôvodnenia uznesenia (s. 23), v ktorých sa najprv konštatuje, že „skutková a právna situácia všetkých piatich nevymenovaných kandidátov na sudcov ústavného súdu je rovnaká“ (teda nie bola, ale je) a že prezident má odstrániť „porušenie práv piatich kandidátov na sudcov ústavného súdu“, a tiež sa tvrdí, že z tohto nálezu „jednoznačne vyplýva, že navrhovateľ (prezident) je povinný z ostávajúcich piatich kandidátov na sudcov ústavného súdu vybrať dvoch sudcov ústavného súdu“. Tieto tvrdenia smerujú k spochybneniu ustáleného právneho názoru na účinky rozhodnutí ústavného súdu v rámci konkrétnej kontroly ústavnosti, ktoré dopadajú výlučne iba na individuálne práva a povinnosti účastníkov. Z citovaných vyjadrení v uznesení však rezultuje, že z rozhodnutia ústavného súdu o troch individuálnych sťažnostiach by mali nadobudnúť práva aj ďalšie osoby a druhý účastník by bol zaviazaný aj voči nim. Pre porovnanie v iných bežných prípadoch by to v rámci argumentácie ad absurdum znamenalo, že na základe sťažnosti jedného sťažovateľa by sa vyslovenie porušenia jeho práv ústavným súdom týkalo aj ďalších osôb „v rovnakej skutkovej a právnej situácii“ bez toho, aby museli podať sťažnosť.

19. Podľa môjho názoru kontradiktórnosť a faktická nepresnosť viacerých tvrdení v odôvodnení uznesenia (na ktoré som poukázal v predchádzajúcich bodoch) môžu signalizovať aj jeho nepreskúmateľnosť.

20. Závery pléna vyplývajúce z výroku uznesenia a jeho odôvodnenie, na ktoré som poukázal, absolútne obchádzajú podstatu veci, ako aj samotného návrhu prezidenta, ktorou je otázka miery diskrecie prezidenta pri uplatňovaní jeho právomoci menovať sudcov ústavného súdu v súčinnosti s národnou radou podľa čl. 134 ods. 2 ústavy. Ústavodarca iba v tomto jedinečnom prípade zvolil mechanizmus navrhovania dvojnásobného počtu kandidátov na obsadenie ústavnej funkcie. Z tejto ústavnej konštrukcie už prima facie vyplýva rozšírenie diskrecie prezidenta pri menovaní sudcov ústavného súdu ex constitutione, ale aj povinnosť národnej rady navrhovať takto určený počet kandidátov, pričom je zrejmá aj potreba efektívnej spolupráce týchto ústavných orgánov. Na druhej strane samotný text čl. 134 ods. 2 ústavy neobsahuje

normu, z ktorej by sa dala explicitne odvodiť povinnosť vybrať si z dvojnásobného počtu kandidátov polovicu.

21. Ústavný súd sa už v rámci konania o výklad ústavy podľa čl. 128 ústavy zaoberal vo všeobecnosti otázkou miery voľnej úvahy prezidenta pri jeho menovacej právomoci v prípadoch spolurozhodovania s národnou radou, resp. aj vládou. V podstatnom dospel najprv k záveru, že prezident nemá v týchto prípadoch len notariálnu právomoc, a teda nie je povinný bez ďalšieho personálne návrhy akceptovať, ale že prezident posudzuje splnenie zákonných podmienok kandidátom a podľa výsledku môže návrhu aj nevyhovieť, ak dospeje k záveru, že tieto predpoklady navrhnutý kandidát nespĺňa (uznesenie sp. zn. PL. ÚS 14/06). V ďalšom (ostatnom) výklade v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 4/2012 ústavný súd celkom zjavne mieru úvahy prezidenta významne rozšíril, keď uznal právo prezidenta nevymenovať kandidáta navrhnutého národnou radou popri nesplnení zákonných predpokladov na vymenovanie aj „z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu...“, a to v nadväznosti na povinnosť prezidenta svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov podľa čl. 101 ods. 1 ústavy.

22. Uvedené interpretácie menovacích právomocí prezidenta v rámci jeho spolurozhodovania s inými ústavnými orgánmi sa dňom ich vyhlásenia stali všeobecne záväznými a ako také sú súčasťou ústavného poriadku Slovenskej republiky. Toto sú fakty a mojím zámerom ani ambíciou nie je polemizovať, či a do akej miery sa tieto výklady vzťahujú aj na právomoc prezidenta podľa čl. 134 ods. 2 ústavy, trvám však na tom, že ústavný súd je povinný ich brať do úvahy, a preto mal návrh prezidenta prijať na ďalšie konanie a rozhodnúť o ňom meritórne.

23. V závere chcem zdôrazniť, že týmto stanoviskom v žiadnom prípade nechcem vo vzťahu k jednotlivým aspektom či osobám a ani vo vzťahu k tomuto problému ako celku prejudikovať, aký výklad by mal v tejto veci ústavný súd prijať. Znamená to zároveň, že z vecnej stránky nebrojím ani proti tézam, ktoré si ústavný súd

osvojil z odôvodnenia nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014, ak by ich ústavný súd prezentoval v meritórnom rozhodnutí a riadne a presvedčivo by ich odôvodnil. Na druhej strane musím zdôrazniť, že v tomto prípade nejde iba o formu rozhodnutia (či procesné uznesenie o odmietnutí návrhu alebo uznesenie o záväznom výklade ústavy, hoci by boli aj vecne zhodné). Naopak, som presvedčený, že ide o principiálnu otázku, či a ako sa zhostí ústavný súd svojej úlohy vyplývajúcej z čl. 124 ústavy a uplatní jednu zo svojich dôležitých právomocí vykladať ústavu, a to aj v zhode so svojím už judikovaným názorom. V rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 61/96 totiž ústavný súd vyslovil, že «Účelom konania o výklad ústavných zákonov podľa čl. 128 ústavy je vyložiť sporné ustanovenie ústavného zákona jednoznačným spôsobom tak, aby k sporu, ktorý viedol k začatiu konania ústavného súdu, už v budúcnosti nedochádzalo. Hoci jednou z podmienok konania... je vznik konkrétneho sporu medzi konkrétnymi štátnymi orgánmi... uznesenie ústavného súdu o výklade sporného ustanovenia ústavy má účinky „erga omnes“ s trvalou platnosťou.».

24. V danej veci je reálna existencia sporu o výklad ústavy nespochybniteľná, ale v dôsledku postupu a väčšinového rozhodnutia ústavného súdu zostáva tento spor nevyriešený a môže k nemu dochádzať aj v budúcnosti.

V Košiciach 28. októbra 2015