



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 29/2011-64

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 13. decembra 2012 v senáte zloženom z predsedu Lajosa Mészárosa a zo sudcov Juraja Horvátha a Sergeja Kohuta prerokoval prijatú sťažnosť Mgr. P. R., P., zastúpeného JUDr. M. K., P., na porušenie základného práva zaručeného v čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky uznesením Súdnej rady Slovenskej republiky č. 858 z 1. júna 2010 a postupom, ktorý predchádzal jeho schváleniu, a takto

### **r o z h o d o l :**

1. Súdna rada Slovenskej republiky svojím uznesením č. 858 z 1. júna 2010, ktorým konštatovala, že Mgr. P. R. nezískal „*dostatočný počet hlasov na vymenovanie do funkcie sudcu*“, p o r u š i l a jeho základné právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám zaručené v čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Uznesenie Súdnej rady Slovenskej republiky č. 858 z 1. júna 2010, ktorým konštatovala, že Mgr. P. R. nezískal „dostatočný počet hlasov na vymenovanie do funkcie sudcu“, zrušuje a vec vracia Súdnej rade Slovenskej republiky na ďalšie konanie.

3. Mgr. P. R. priznáva náhradu trov právneho zastúpenia v sume 385,79 € (slovom tristoosemdesiatpäť eur a sedemdesiatdeväť centov), ktorú je Súdna rada Slovenskej republiky prostredníctvom Kancelárie Súdnej rady Slovenskej republiky povinná vyplatiť na účet jeho právneho zástupcu JUDr. M. K., P., do jedného mesiaca od právoplatnosti tohto rozhodnutia.

4. Vo zvyšnej časti sťažnosti nevyhovuje.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. II. ÚS 29/2011-18 z 27. januára 2011 prijal podľa § 25 ods. 3 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“) na ďalšie konanie sťažnosť Mgr. P. R., P. (ďalej len „sťažovateľ“), v časti namietaného porušenia základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám zaručeného v čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) samostatne, ako aj v spojení s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 2 ods. 2 ústavy „uznesením“ Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „súdna rada“) č. 858 z 1. júna 2010 a postupom, ktorý jeho vydaniu predchádzal. V časti, v ktorej sťažovateľ namietal porušenie práva podľa čl. 25 písm. c) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „medzinárodný pakt“) a práva na dobrú správu vecí verejných podľa čl. 41 ods. 1 a 2 písm. c) Charty základných práv Európskej únie, ústavný súd sťažnosť odmietol.

1.1 Podstatou veci je otázka obsahu práva na prístup k funkcii sudcu za rovnakých podmienok, ktorej nositeľom je uchádzač, ktorý uspel vo výberovom konaní na funkciu sudcu pred výberovou komisiou, konkrétne problematika uplatnenia (obsahu a rozsahu) právomoci súdnej rady v rámci kreácie sudcov.

1.2 Zo sťažnosti vyplýva, že podaním prihlášky z 8. apríla 2010 sa sťažovateľ prihlásil do výberového konania na obsadenie dvoch voľných miest sudcu na Okresnom súde Prešov (ďalej aj „okresný súd“), ktoré bolo na základe rozhodnutia ministerky spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerka spravodlivosti“) vyhlásené 25. marca 2010 predsedom Krajského súdu v Prešove (ďalej len „krajský súd“) na 27., 28. a 30. apríl 2010. Po skončení výberového konania bol sťažovateľ 30. apríla 2010 rozhodnutím päťčlennej výberovej komisie vyhlásený za úspešného uchádzača vo výberovom konaní *„na obsadenie 2 voľných miest sudcov na Okresnom súde Prešov“*. Na základe výsledkov výberového konania sťažovateľ následne udelil unifikovaný súhlas so zverejnením svojich osobných údajov v súvislosti s vymenovaním do funkcie sudcu bez časového obmedzenia a s pridelením na okresný súd, podal čestné vyhlásenie, že sa proti jeho osobe nevedie žiadne trestné ani priestupkové konanie, a tiež udelil písomný súhlas s jeho pridelením ako sudcu na Okresný súd Prešov. Na základe uvedeného sa následne sťažovateľ na základe pozvánky od predsedu súdnej rady zúčastnil na 44. zasadnutí súdnej rady, ktoré sa konalo 1. júna 2010, na ktorom členovia súdnej rady prerokovali a následne hlasovali o návrhu predsedníčky vlády Slovenskej republiky a ministerky spravodlivosti na vymenovanie úspešných uchádzačov výberových konaní do funkcií sudcov bez časového obmedzenia a ich pridelenie na príslušné okresné sudy. O uvedenom bode programu hlasovalo pri jednotlivých uchádzačoch 12 členov súdnej rady, pričom zo zápisnice zo zasadnutia súdnej rady vyplýva, že v prípade sťažovateľa sa piati členovia z prítomných 12-tich členov súdnej rady hlasovania zdržali, dvaja členovia súdnej rady hlasovali za a päť členov súdnej rady hlasovalo proti jeho vymenovaniu do funkcie sudcu s jeho pridelením na okresný súd. Na základe uvedených výsledkov hlasovania členov súdnej rady vydala súdna rada uznesenie č. 858 z 1. júna 2010, v ktorom konštatovala, že sťažovateľ spolu s ďalšími dvoma uchádzačmi *„nezískali dostatočný počet hlasov na vymenovanie do funkcie sudcu“*.

Podľa sťažovateľa súdna rada uvedeným postupom a rozhodnutím nekonala v medziach pôsobnosti danej jej ústavou a spôsobom uvedeným zákonom, neodôvodnene ho diskriminovala a vo svojich dôsledkoch porušila jeho právo na prístup k verejnej funkcii, právo na spravodlivé rozhodnutie, právo na inú právnu ochranu pri porušení pozitívneho záväzku štátu, právo na dobrú správu vecí verejných a všeobecne právne zásady vyplývajúce zo zásady právneho štátu.

1.3 Sťažovateľ vzhľadom na uvedené a s ohľadom na odmietnutie časti sťažnosti pri predbežnom prerokovaní sťažnosti žiadal, aby ústavný súd rozhodol týmto nálezom:

*„1. Základné právo sťažovateľa na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4, a to samostatne ako aj v spojení v spojení s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky... postupom pri navrhovaní sťažovateľa na vymenovanie za sudcu a uznesením Súdnej rady Slovenskej republiky č. 858 z 1. júna 2010 porušené bolo.*

*2. Uznesenie Súdnej rady Slovenskej republiky č. 858 z 1. júna 2010 zrušuje a vec vracia Súdnej rade Slovenskej republiky na ďalšie konanie.*

*3. Sťažovateľovi priznáva finančné zadostučinenie v sume 30.000,- Eur, ktoré mu je Súdna rada Slovenskej republiky povinná vyplatiť do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.*

*4. Súdna rada Slovenskej republiky je povinná nahradiť sťažovateľovi trovy konania na účet jeho právneho zástupcu do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.“*

2. Na základe žiadosti ústavného súdu sa k veci písomne vyjadrili obaja účastníci konania – súdna rada listom sp. zn. 1 Ksr 56/2011 z 24. marca 2011 (uznesenie o schválení vyjadrenia súdnou radou č. 1178 bolo prijaté 22. marca 2011) a právny zástupca sťažovateľa stanoviskom k uvedenému vyjadreniu súdnej rady listom z 15. augusta 2011.

2.1 Súdna rada vo svojom vyjadrení argumentovala predovšetkým povahou súdnej rady ako orgánu, jej charakterom a z nich vyplývajúcimi právomocami pri kreácii sudcov. Súdna rada uviedla, že bola zriadená ako orgán nezávislosti súdnictva, ktorý garantuje aj kvalitu rozhodovacej činnosti všeobecných súdov. Podľa názoru súdnej rady už z daného

vyplýva, že jej kreačné právomoci smerom k súdnej moci musia obsahovať aj možnosť jej vlastnej úvahy, „*aby bolo možné rozumne nakladať s kreáciou súdnej moci*“. Preto súdna rada nemôže byť považovaná za akéhosi doručovateľa návrhu od výberovej komisie prezidentovi Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“), ako to podľa súdnej rady vyplýva z argumentácie sťažovateľa. Splnenie podmienok ustanovených v § 5 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sudcoch“) je tak podľa nej len vstupnou bránou v kreačnom procese, kde ďalšími kreačnými inštanciami sú súdna rada (prerokovanie návrhu úspešného kandidáta z výberového konania a rozhodnutie o ňom a v prípade návrhu, ktorý získal potrebný počet hlasov, jeho predloženie prezidentovi) a prezident (menovanie kandidáta na sudcu). Súdna rada preto v kreačnom procese nehodnotí len splnenie podmienok § 5 zákona o sudcoch zo strany uchádzača úspešného vo výberovom konaní. Súdna rada argumentovala aj dôvodovou správou k novele ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., podľa ktorej „*zakotvené oprávnenie súdnej rady predkladať prezidentovi Slovenskej republiky návrhy na vymenovanie sudcu a odvolanie sudcu predstavuje jednu zo základných záruk odborného a politicky neovplyvneného výberu z radov potenciálnych uchádzačov o funkciu sudcu*“.

Súdna rada vo vyjadrení ďalej uviedla, že návrh na to, aby predložila návrh na vymenovanie sťažovateľa do funkcie sudcu prezidentovi, prerokovala rovnako, ako iné návrhy tohto druhu a o takýchto návrhoch za rovnakých podmienok rozhodla. Podľa názoru súdnej rady nemôže byť neodôvodnenie návrhu, o ktorom hlasovala v tajom hlasovaní, porušením práva na prístup k funkcii sudcu za rovnakých podmienok, keďže sa domnieva, že obsahom tohto práva nie je ani právo funkciu sudcu získať, ani právo na odôvodnenie (nepriaznivého) rozhodnutia súdnej rady v procese kreácie uchádzača do tejto funkcie. Súdna rada pripomenula aj to, že právna úprava neukladá povinnosť súdnej rade odôvodniť rozhodnutie o vyššie vymedzenom návrhu.

Ďalej súdna rada poukázala aj na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 79/04, v zmysle ktorého uznesenie súdnej rady, ktoré je výsledkom jej hlasovania ako orgánu verejnej moci, nemá mať charakter individuálneho právneho aktu, ale charakter právnej skutočnosti.

Na základe týchto argumentov sa súdna rada domnieva, že ústavné práva sťažovateľa neporušila. Súdna rada zároveň súhlasila s upustením od ústneho pojednávania o prijatej sťažnosti.

2.2 Právny zástupca sťažovateľa vo svojom stanovisku k vyjadreniu súdnej rady uviedol, že nepovažuje jej argumentáciu za dostačujúcu a reagujúcu na sťažovateľom predložené argumenty. Odkaz na povahu súdnej rady ako orgánu nie je dostatočný na odôvodnenie záveru, ktorý súdna rada predostrela, keďže ani jej postavenie jej podľa sťažovateľa neumožňuje konať „*absolútne nezávisle a svojvoľne*“. Poukaz na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 79/04 a ani rozhodnutie samo podľa sťažovateľa nedávajú odpoveď na otázky jeho prípadu.

Podľa sťažovateľa súdna rada fakticky stotožňuje právo na prístup k verejným funkciám za rovnakých podmienok a právo uchádzať sa o funkcie za rovnakých podmienok, pričom v ústavnom zakotvení prvého z nich je podľa sťažovateľa zdôraznený materiálny aspekt práva a druhé by odkazovalo skôr na procesný aspekt. Z uvedeného dôvodu podľa názoru sťažovateľa favorizuje súdna rada procesnú stránku veci na úkor materiálnej stránky veci.

Sťažovateľ vo vyjadrení argumentuje aj špecifikáciou práva podľa čl. 25 medzinárodného paktu v komentári k nemu, ktorý v zmysle rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 79/04 zakotvuje právo obdobné právu podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a preto môže objasniť zmysel čl. 30 ods. 4 ústavy. Sťažovateľ poukazuje na to, že podmienky vzťahujúce sa na práva podľa čl. 25 medzinárodného paktu majú byť založené na rozumných a objektívnych kritériách, za ktoré sťažovateľ v predmetnej veci považuje podmienky vymedzené v § 5 zákona o sudcoch. Rovnako sťažovateľ poukazuje na princíp transparentnosti procesov v prístupe k funkcii, ktorý je zakotvený v komentári k medzinárodnému paktu a zahŕňa *in concreto* požiadavku objektivizovateľnosti, rozumnosti, zistiteľnosti a preskúmateľnosti podmienok prístupu k funkcii a naplnenie následku spojeného so splnením týchto podmienok.

V ďalšej časti argumentácie poukazuje sťažovateľ na to, že súdna rada nepreukázala, že sťažovateľ niektorú z podmienok na prístup k funkcii sudcu nesplnil, čo znamená, že aj s odkazom na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 75/01 porušila jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 4 ústavy. Rozhodovanie súdnej rady a splnení podmienok za strany uchádzača o funkciu nie je podľa sťažovateľa ďalšou samostatnou podmienkou prístupu k funkcii, ale len krokom v procesnom postupe prístupu k funkcii.

Sťažovateľ poukazuje na to, že súdna rada o návrhu na podanie návrhu na vymenovanie uchádzača za sudcu rozhoduje ako orgán verejnej moci, nemá širokú diskrečnú právomoc a musí pri rozhodovaní rešpektovať doktrinálne prípustné interpretačné postupy a zároveň záver musí byť rozumne odôvodnený tak, ako to vyžaduje aj rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/06. Sťažovateľ taktiež reaguje na konštatovanie súdnej rady o tom, že nemôže byť len doručovateľom návrhu od výberovej komisie prezidentovi tak, že konštatuje, že uvedené v sťažnosti netvrdí, keďže napáda „len“ kvalitu a povahu rozhodnutia súdnej rady. Sťažovateľ poukazuje na to, že široká diskrečná právomoc na výber kandidátov súdnou radou z dôvodovej správy k novele ústavy (ktorou argumentuje súdna rada) z nej žiadnou obvyklou metódou výkladu nevyplýva, keďže súdna rada nikdy nemala možnosť vyberať si z viacerých uchádzačov, resp. z istého množstva uchádzačov. Dôvodová správa podľa sťažovateľa hovorí o tom, že súdna rada má byť zárukou, dozerateľom nad výberom, nie „vyberateľom“ samotným.

Súdna rada od svojho vzniku získala podľa sťažovateľa kontrolu nad nepolitickým výberom kandidátov v kontraste s predošlou právnou úpravou výberu sudcov Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“). Závery teleologického výkladu právomoci súdnej rady v rámci procesu výberu sudcov podľa sťažovateľa poukazujú na to, že vzhľadom na problémy predošlej úpravy (podozrenia z politického výberu sudcov) sa nová právna úprava má vykladať tak, že výber musí byť založený nie na vôli súdnej rady, ale „na objektívnych kritériách pri posudzovaní splnenia zákonných predpokladov“.

Vo vyjadrení sťažovateľ poukazuje aj na Odporúčania Rec. (94) 12 Výboru ministrov Rady Európy o nezávislosti, spôsobilosti a postavení sudcov, Princíp I bod 2 písm. c), ktoré

zníe: „Každé rozhodnutie týkajúce sa služobného postupu sudcov sa musí opierať o objektívne kritéria.“ Rovnako poukazuje aj na relevantné ustanovenia Európskej charty štatútu sudcov prijatej v Štrasburgu 8. – 10. júla 1998, medziiným aj na bod 2.1, ktorý zníe: „V súlade s pravidlami štátu týkajúcimi sa výberu a prijímania sudcov nezávislým orgánom alebo komisiou sa pri výbere kandidátov vychádza z ich schopnosti slobodne a nestranne posudzovať právne prípady, ktoré im budú pridelené a zo schopností aplikovať pri svojom rozhodovaní zákon a rešpektovať dôstojnosť každej osoby. Štatút vylučuje zamietnutie kandidáta len z dôvodu pohlavia, etnického alebo sociálneho pôvodu alebo z dôvodu filozofického a politického presvedčenia alebo náboženskej viery.“ Ďalej vo svojej argumentácii sťažovateľ odkazuje na ustanovenia Odporúčania CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrov členským štátom (prijateho Výborom ministrov Rady Európy 17. novembra 2010), na Magnu Chartu sudcov (základné princípy), ktoré prijala Poradná rada Európskych sudcov, a na tzv. Bukureštskú rezolúciu prijatú 29. mája 2009 v Európskej sieti Súdnych rád (ENCJ), ktorej členom je i Súdna rada Slovenskej republiky. Všetky relevantné ustanovenia týchto dokumentov, hoci nie sú právne záväzné, poukazujú na požiadavky objektívnosti a transparentnosti a odôvodnenia rozhodovania súdnych rád pri kreácii sudcov a celkovo na potrebu objektívnosti a transparentnosti (teda aj podávania informácií) ich konania.

Sťažovateľ ešte uviedol, že (i) vzhľadom na nižší počet členov súdnej rady prítomných na zasadnutí, na ktorom sa prerokúval návrh na podanie návrhu na jeho vymenovanie do funkcie sudcu prezidentovi, a (ii) vzhľadom na to, že sa s ním bez legitímnych dôvodov zaobchádzalo inak ako s inými kandidátmi, ktorí uspeli vo výberovom konaní pred výberovou komisiou, došlo aj k porušeniu zásady zákazu diskriminácie v zmysle čl. 12 ústavy. Sťažovateľ poukázal aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a na sekundárne právo Európskej únie, ktoré sa podľa jeho názoru na danú situáciu vzťahuje, a na antidiskriminačnú legislatívu v Slovenskej republike.

Na záver sťažovateľ poukázal na potrebu objektivity ako kritéria, ktoré na postup orgánov verejnej moci ustanovil ústavný súd v rozhodnutiach sp. zn. II. ÚS 143/02 a sp. zn. II. ÚS 9/00.

Sťažovateľ zároveň súhlasil, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania o prijatej sťažnosti.

3. Ústavný súd so súhlasom účastníkov konania podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde upustil v danej veci od ústneho pojednávania, pretože po oboznámení sa s ich vyjadreniami k opodstatnenosti sťažnosti dospel k názoru, že od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci namietaného porušenia základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám zaručeného v čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 2 ods. 2 ústavy. Jej prerokovanie na ústnom pojednávaní ústavný súd nepovažuje za nevyhnutný procesný prostriedok na zistenie skutočností potrebných pre meritórne rozhodnutie vo veci.

### III.

4. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb 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.

5. Predmetom námietok sťažovateľa v prerokúvanej veci je v podstate okolnosť, že súdna rada rozhodovala a rozhodla o otázke navrhnutia sťažovateľa na vymenovanie do funkcie sudcu hlasovaním bez toho, aby boli zistiteľné dôvody takéhoto rozhodnutia, resp. bez toho, aby svoje rozhodnutie objektívne odôvodnila nediskriminačným spôsobom a len zákonnými dôvodmi.

6. Článok 30 ods. 4 ústavy zaručuje každému občanovi právo na prístup k verejnej funkcii za rovnakých podmienok. Funkcia sudcu je podľa stálej judikatúry ústavného súdu takou verejnou funkciou, keďže ide priamo podľa ústavy o vykonávateľa jednej zo zložiek štátnej moci – moci súdnej (porov. napr. II. ÚS 258/03, III. ÚS 79/04).

Podstatou veci je tak fakticky zistenie, nález, toho, čo je obsahom práva kandidáta na funkciu sudcu na rovný prístup k verejným funkciám voči súdnej rade.

7. Ústavný *súd* tu rozhoduje, či *súdna* rada porušila právo kandidáta na *sudcu* na rovný prístup k verejným funkciám. K danému, len zdanlivo nad rámec veci, možno na úvod uviesť, že modernita, moderná spoločnosť a štát vytláčajú tradičné normatívne systémy, ako sú náboženstvo, morálka, tradícia či slušnosť smerom k štátom stanovenému právu. Spory, ktoré sa kedysi riešili komunitne alebo hodnotové spory, ktoré v monokultúrnych spoločnostiach ani nejestvovali, dnes v neutrálnom štáte často riešia súdy. Z tohto dôvodu prebieha neutíchajúca diskusia o tzv. sudcokracii. Akokoľvek, moc sudcov už vôbec nemusí byť najmenej nebezpečná, ale zároveň je nenahraditeľná. Ústavný súd už uviedol, že ochrana ľudských práv a základných slobôd je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných súdov, ako aj ústavného súdu. Osobitne možno ešte zvýrazniť povinnosť všetkých súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. Táto povinnosť súdov je základným komponentom právneho štátu rešpektujúceho a ctiaceho ľudské slobody. Vďaka svojim definičným znakom – nezávislosti a viazanosti právom – Ústavou Slovenskej republiky, zákonmi a vybranými medzinárodnými zmluvami môže a musí súdna moc chrániť jednotlivcov pred excesmi verejnej moci (II. ÚS 111/08). V tomto kontexte je nutné vnímať náročnosť a zodpovednosť spojené s výberom sudcov súdnou radou (Holländer, P. Fantom justiční reformy a původní intence české procesualistiky. In: Šimíček, V. (ed.). Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Brno: Masarykova universita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 144 a nasl.; Holländer, P. Kolaps „soudcovského státu“: běží odpočítávání? In: Šimíček, V., Hloušek, V. (eds.). Dělbá soudní moci v České republice. Brno: Masarykova universita, Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 16 a nasl.; Procházka, R. Lid a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011; Sobek, T. Právní myšlení – kritika moralismu. Praha – Plzeň: Ústav státu a práva a Aleš Čeněk, 2011).

7.1 Moderný konštitucionalizmus neustále hľadá odpovede na otázky diskrecie ústavných orgánov pri prijímaní ústavných aktov, zvlášť pri menovacích právomociach

(porov. menovanie generálneho prokurátora prezidentom PL. ÚS 4/2012, menovanie viceguvernéra NBS PL. ÚS 14/06, rozsudok českého Nejvyššího správního soudu 4 Aps 3/2005, rozhodnutie poľského ústavného tribunálu SK 37/08, rozhodnutie maďarského ústavného súdu 48/1991 a 36/1992). Hľadá odpovede o ústavnoprávnej povahe aktov, či ide o tzv. vládne akty (III. ÚS 200/05), či ide o akty súdne preskúmateľné alebo nie, či ústavný orgán má povinnosť daný akt prijať, či má byť akt odôvodnený alebo nie, a aká je ústavnoprávna zodpovednosť pri (ne)vydaní takýchto aktov. Relatívne často počuť, že ústava zabudla na to či ono, tamto by malo byť v ústave upravené. Je si však potrebné uvedomiť, že vývoj spoločnosti a ústavného života je tak pestrý, že uvedený proces formovania našej ústavnosti sa nikdy neskončí.

V tomto rámci je nutné vnímať aj proces navrhovania kandidátov na sudcov súdnou radou. Súdna rada, tak ako je zakotvená v ústave a konkretizovaná v zákonnej úprave, nebola, zdá sa, čo sa týka jej povahy a postavenia a z nich vyplývajúcich charakteristík, teoreticky precizovaná alebo dogmaticky „ukotvená“, a preto nie je ľahké hľadať jej ústavnoprávnu charakteristiku – už v minulosti ju ústavný súd označil za orgán *sui generis* (I. ÚS 62/06).

7.2 Samotná okolnosť, že určitý orgán hlasuje, a to dokonca tajne, nemôže bez ďalšieho určovať, či jeho rozhodnutia majú alebo nemajú byť odôvodnené, a podobne sama osebe nemôže určovať rozsah dôvodov, na ktorých môže tento orgán prípadne založiť svoje rozhodnutie. Ústavné a zákonné medze oprávnení ustanovujúceho orgánu a jeho postavenie sú určovateľom spôsobu jeho rozhodovania (porov. I. ÚS 5/03). Aj kvôli tomu je prerokovaná problematika náročnejšia, keďže súdna rada bola, ako už ústavný súd už uviedol, vymedzená a zakotvená nie veľmi inštruktážne.

8. Súdny operujú v normatívnom priestore práva, právneho štátu a vo faktickom priestore demokracie (porov. Soeharno, J. *The Integrity of the Judge. A Philosophical Inquiry*, Ashgate, 2009, s. 20 a nasl.). Tak z práva samotného, ako aj z dôvery verejnosti čerpajú svoju legitimitu. Pri jednotlivých ústavných orgánoch sa prelína komponent vôle a komponent racionálnosti. Telesom, kde je vôľový prvok najsilnejšie zastúpený, je

parlament. Na druhej strane stojí súdnicstvo, ktoré čerpá svoju legitimitu z expertnosti, z poznania práva, z čoho vyplýva nutnosť svoje rozhodnutia podrobne odôvodňovať. «„Rozum“ opiera svoji legitimitu o presvedčivosť dôvodů, na nichž jsou postavena jeho rozhodnutí. Na druhou stranu „vůle“ se většinou podrobným zdůvodňováním svých rozhodnutí nezabývá. Považuje je za legitimní, poněvadž byla přijata zástupci zvolenými lidem. Proto ve sbírce zákonů nenalezneme důvody, pro které nakonec parlament schválil zákon, zatímco Ústavní soud vedle svého výroku musí zveřejňovat jeho podrobné odůvodnění.“» (Komárek, J. Vůle a rozum v politickém systému. Respekt, 25. október 2008; Procházka, R. Dobrá vůľa, spravodlivý rozum. Bratislava: Kalligram, 2005; Tuori, K. Ratio and Voluntas, Ashgate 2011). Možno tiež pripomenúť, že novelou ústavy č. 90/2001 Z. z. bol pri menovaní sudcov eliminovaný politický vôľový prvok voľbou národnou radou smerom k tradičnejšiemu menovaniu (nadstraníckym) prezidentom republiky (tlač 643/II. volebné obdobie, s. 93 – 94).

9. Európsky súd pre ľudské práva sa zaoberal prípadmi, keď laická porota rozhodovala o závažných trestných činoch, pričom rozhodnutie nebolo odôvodnené. Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva to samo osebe neznamená porušenie práva na spravodlivý proces, ak z iných relevantných dokumentov, akými sú obžaloba, či otázky porote, možno extrahovať odôvodnenie odsudzujúceho rozsudku (Taxquet proti Belgicku, rozsudok Veľkého senátu, 16. november 2010, č. 926/05, body 92 – 100; Judge proti Spojenému kráľovstvu, čiastočné rozhodnutie, 8. február 2011, č. 35863/10, body 35 – 39; Boučková, P. Rozsudek Velkého senátu ve věci Taxquet v. Belgie. Jurisprudence 1/2011, s. 70 a nasl.). Aj ústavný súd rozhodol, že disciplinárne rozhodnutia sa odôvodňujú (PL. ÚS 92/2011, PL. ÚS 97/07), aj keď sa prijímajú tajným hlasovaním, ba dokonca rozhodnutia vlády či prezidenta (PL. ÚS 4/2012) nemôžu byť z tohto pohľadu úplne arbitrárne. Možno uzavrieť, že na jednej strane aj niektoré „vôľové“ orgány racionalizujú svoje rozhodnutia, a s miernou dávkou cynizmu možno uviesť, že na druhej strane niektoré výborne odôvodnené rozhodnutia ústavných súdov sú verejnosťou beztak považované za politické.

10. Spôsob, akým ústavodarca nakonfiguroval personálne kreovanie a obsadenie súdnej rady, vniesol do povahy súdnej rady prvok vôľový aj prvok rozumový, ba možno povedať, že súdna rada stojí na priesečníku týchto princípov [„Niekoľko členských štátov Európskej únie – s cieľom zabezpečiť nezávislosť súdnictva alebo z dôvodov zefektívnenia súdneho manažmentu a súdnej administrácie – založili nezávislé sprostredkujúce či prechodné (org. intermediary, pozn.) inštitúcie umiestnené medzi súdnictvom a politicky zodpovednými administrátormi v samotnej vláde, či parlamente.“ In: Voermans, W., Albers, P. Councils for the Judiciary in EU Countries. CEPEJ, Rada Európy 2003].

10.1 Konfigurácia súdnej rady sa zreteľne prejavuje v neustálom hľadaní podoby (ne)odôvodňovania rozhodnutí súdnej rady. Ústavný súd v náleze sp. zn. III. ÚS 79/04 uviedol, že uznesenie súdnej rady ako výsledok hlasovania orgánu verejnej moci je právnou skutočnosťou verejného práva vo forme rozhodnutia adresovaného prezidentovi. Nejde o individuálny právny akt (ako výsledok činnosti príslušného orgánu, ktorým sa zakladajú, menia alebo rušia, prípadne autoritatívne zisťujú oprávnenia a povinnosti subjektov), ale o osobitný druh právneho konania. Výsledok hlasovania týkajúci sa kreovania verejných, resp. ústavných činiteľov (nielen rozhodnutie súdnej rady o predložení návrhu kandidáta na sudcu prezidentovi) sa neodôvodňuje, pričom za hlasovanie nemožno brať hlasujúceho na zodpovednosť. Ústavná a zákonná úprava nepripúšťa v predmetných súvislostiach ani možnosť odvolania proti rozhodnutiu. Ústavný súd aj v ďalších obdobných veciach používal tieto východiská (III. ÚS 128/09; porov. tiež Bobek. M. Volba sudce mezinárodného soudu jako právní skutečnost? In: Jiné právo, 13. september 2009).

10.2 Na túto interpretáciu však reagoval zákonodarca. Podľa vládneho návrhu novely zákona o súdnej rade (tlač 59, V. volebné obdobie) § 6 ods. 6 *in fine* zákona mal znieť takto: „Každé uznesenie súdnej rady musí byť odôvodnené. Súdna rada je povinná odôvodňovať svoje uznesenia tak, aby boli presvedčivé. Písomné vyhotovenie uznesenia súdnej rady týkajúce sa práv a právom chránených záujmov sudcu obsahuje odôvodnenie, v ktorom súdna rada musí vysvetliť, akými úvahami sa riadila a ako vec právne posúdila.“ Poslanec vládnej koalície v II. čítaní navrhol pozmeniť znenie navrhovaného zákona tak, aby znel takto: „Z každého zasadnutia súdnej rady sa vyhotovuje zvukový záznam a zápisnica,

*z ktorej musí byť okrem účasti, programu zasadnutia súdnej rady a obsahu prijatých uznesení zrejmý aj obsah, priebeh rokovania, vyjadrenia jednotlivých členov súdnej rady k prerokúvaným bodom programu a výsledok hlasovania o jednotlivých bodoch programu zasadnutia súdnej rady tak, aby zo zápisnice bolo zrejmé akými úvahami sa súdna rada riadila.“* Predkladateľ pozmeňujúce návrhu odôvodnil navrhovanú zmenu tak, že s prihliadnutím na doterajšiu diskusiu k problematike odôvodňovania rozhodnutí súdnej rady, ako aj na výhrady k technickým možnostiam spracovania odôvodnení ku všetkým jej rozhodnutiam sa navrhuje namiesto toho zachytiť detailnejší priebeh rokovania súdnej rady vrátane vyjadrení členov súdnej rady k prerokúvaným otázkam, a to tak, aby zo zápisnice bolo zrejmé, akými úvahami sa súdna rada riadila pri rozhodovaní vo veciach patriacich do jej kompetencie. Takto bol aj návrh zákona schválený. Prezident však schválený návrh zákona vetoval a v rámci pripomienky k vrátenému zákonu navrhol, aby sa v § 6 ods. 10 sa vypustili slová „*vyjadrenia jednotlivých členov súdnej rady k prerokúvaným bodom programu*“ a slová „*tak, aby zo zápisnice bolo zrejmé akými úvahami sa súdna rada riadila*“. Parlament tieto prezidentove námietky akceptoval a schválil zákon, tak (tlač 174) ako znie v aktuálne účinnom znení, teda v relevantných častiach takto:

*„(10) Z každého zasadnutia súdnej rady sa vyhotovuje zvukový záznam a zápisnica, z ktorej musí byť okrem účasti, programu zasadnutia súdnej rady a obsahu prijatých uznesení zrejmý aj obsah, priebeh rokovania a výsledok hlasovania o jednotlivých bodoch programu zasadnutia súdnej rady.*

*(11) Predseda súdnej rady zabezpečí zverejnenie informácií o činnosti súdnej rady na webovom sídle súdnej rady. Na webovom sídle súdnej rady sa zverejňuje termín zasadnutia súdnej rady, návrh programu zasadnutia súdnej rady a materiály, o ktorých má podľa návrhu programu zasadnutia súdna rada rokovať, a to najmenej 15 dní pred termínom zasadnutia súdnej rady; materiály doplnené na rokovaní súdnej rady podľa § 6 ods. 2 sa zverejňujú v rovnakej lehote ako prijaté uznesenie súdnej rady. Na webovom sídle súdnej rady sa ďalej uverejní prijaté uznesenie súdnej rady, zápisnica z hlasovania, zápisnica zo zasadnutia súdnej rady a zvukový záznam zo zasadnutia súdnej rady. Prijaté uznesenie súdnej rady sa uverejní do 24 hodín od jeho prijatia súdnou radou. Zápisnica z hlasovania, zápisnica zo zasadnutia súdnej rady a zvukový záznam zo zasadnutia súdnej rady sa uverejnia zároveň s prijatými uzneseniami súdnej rady.*

*(8) Hlasovanie súdnej rady je vždy verejné. Člen súdnej rady, ktorý nesúhlasí s uznesením súdnej rady, má právo, aby sa jeho odlišné stanovisko pripojilo k rozhodnutiu súdnej rady; toto stanovisko sa zverejňuje rovnako ako uznesenie súdnej rady.“*

Zákonodarca tak (nateraz) našiel rovnováhu medzi takpovediac nezávislosťou či autonómnosťou súdnej rady na jednej strane (čl. 141a ústavy) a jej zodpovednosťou, transparentnosťou na strane druhej. Ústavný súd v danom momente nemá dôvod spochybňovať túto rovnováhu nastavenú zákonodarcom (porov. tiež II. ÚS 269/09). Zo zodpovednosti, presnejšie „spočítateľnosti“ (accountability) súdnej rady z hľadiska objektívneho ústavného práva vyplýva (ako implikácia) subjektívne právo kandidáta uchádzať sa za rovných podmienok o funkciu sudcu (porov. Káčer, M. Múdrejší proti väčšine. In: Procházka, R., Káčer, M. Exemplo ducti. Pocta k životnému jubileu Jozefa Prusáka. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2012, s. 74 a nasl.).

10.3 Ústavný súd, samozrejme, vníma, že v čase voľby sťažovateľa bola právna úprava odlišná, právna úprava mlčala, čo sa týka spôsobu procedurálnej či inej justifikácie rozhodnutia o nevyzmenovaní kandidáta. Vzhľadom na to, že ústavný súd nemá k dispozícii dokumenty či informácie, z ktorých by bolo možné vnímať uvedenú procedúru, teda nemožno rozvíjať z tohto pohľadu prípadné úvahy o preskúmateľnosti, a vzhľadom na to, že ústavný súd považuje súčasnú právnu úpravu za minimálny akceptovateľný štandard nearbitrárnosti, rozhoduje o zrušení rozhodnutia súdnej rady, a tým umožňuje sťažovateľovi voľbu v súčasnom zákonnom režime. Z hľadiska (s)poznateľnosti dôvodov, ktoré nemusia mať podobu tradičného odôvodnenia, možno pripomenúť už citované rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Taxquet v. Belgicko*, pričom za pozornosť stojí aj skutočnosť, ako Veľký senát zmiernil svoj postoj oproti pôvodnému senátnemu rozhodnutiu. Uvedený postup ústavný súd volí vnímajúc princíp minimalizácie zásahov do právomocí iných orgánov verejnej moci a vnímajúc vyvíjajúcu sa tradíciu súdnej rady. Taktiež vzhľadom na novú právnu úpravu neuvažoval o zjednocovaní právnych názorov podľa § 6 zákona o ústavnom súde. Ústavný súd tiež vníma istý stavovský, korporatívny prvok vo veci, avšak na druhej strane musí dodať, že azda rovnako ako starosť

o sťažovateľovo subjektívne základné právo mu v danej veci záleží na ústavnej hodnote nezávislého súdnictva.

11. Ústavný súd už v minulosti smerom k súdnej rade vyslovil, že absencia úpravy postupu, resp. spôsobu výkonu jej právomoci neznamená, že neexistuje implicitná požiadavka objektívnosti (z nej vyplýva aj požiadavka primeranej transparentnosti) postupu orgánov verejnej moci (II. ÚS 5/03; porov. Kühn, Z. Aplikace práva v složitých případech – k úloze právních principů v judikatuře. Praha: Karolinum, 2002, s. 202 a nasl. – Přenesení normotvorní kompetence na nižší složku právního řádu: mezera v zákoně sui generis). Ústavný súd už taktiež konštantne judikoval, že zákaz svojvôle, ktorý je s požiadavkou objektivity spojený ako jeho negácia, je jedným zo samozrejmych znakov materiálneho právneho štátu (porov. PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 12/05). To, že súdna rada pri výkone právomoci hlasuje tajne, neznamená, že nie je možné vyhovieť istým implicitným požiadavkám objektívnosti, a to napríklad vypočutím kandidáta na sudcu, zverejnením zápisnice z rokovania súdnej rady, verejnosťou zasadnutia, zverejnením záznamu zo zasadnutia či (inou) justifikáciou.

Už sme si zvykli, že evolutívnym výkladom práva, uplatňovaním teórie tzv. živej ústavy (pozri napríklad interpretačné prizmy uplatňované Európskym súdom pre ľudské práva) dochádza k zmene právnych noriem bez zmeny právneho textu. V tomto prípade naopak, a preto možno ešte prekvapivejšie môžeme čiastočne hovoriť o situácii, keď sa zmenou textu právneho predpisu právo (právna norma) v podstate nezmení (porovnaj už opísanú novelu zákona o súdnej rade). Keď zákonodarca prijatím novely predpisu „zviditeľní“ a vykoná (priam vybalansuje) implicitnú požiadavku, v našom prípade požiadavku objektívnosti, právnu normu zmenou textu fakticky nemusí zaviesť, ale „iba“ precizovať. Dané súvisí aj s existenciou právnych princípov, ktoré sa pri aplikácii na konkrétne situácie často fakticky rozmieňajú na právne normy.

12. Ústavný súd bral do úvahy pri rozhodovaní (s vedomím, že ide o medzinárodné soft-law) aj odporúčania Konzultačnej rady európskych sudcov, konkrétne Stanovisko č. 10 (2007), ktoré odporúča vysvetlenie dôvodov personálnych rozhodnutí súdnych rád (časť IV,

bod 39: „Niektoré rozhodnutia súdnej rady vo vzťahu k manažmentu a administrácii súdneho systému a taktiež rozhodnutia vzťahujúce sa na menovanie, prekladanie, povyšovanie, disciplinárne veci alebo odvolávanie z funkcie sudcu (ak má tieto právomoci) by mali obsahovať vysvetlenie svojich základov, malo by byť záväzné, ale zároveň (súdne) preskúmateľné. Skutočne, nezávislosť súdnej rady neznamena, že táto existuje mimo zákona a nevzťahuje sa na ňu súdny prieskum (org. supervision, pozn. ÚS).“ Konzultačná rada európskych sudcov smerom k fungovaniu súdnych rád okrem iného odporúča, že „c) niektoré rozhodnutia súdnej rady majú byť odôvodnené a majú byť záväzné a zároveň majú byť predmetom súdneho prieskumu (org. judicial appeal, pozn. ÚS) a d) ako esenciálny prvok dôvery verejnosti v súdny systém, by mala súdna rada konať transparentne a mala by byť zodpovedná za svoje konanie, a to osobitne prostredníctvom pravidelných správ, v ktorých by mali byť navrhované spôsoby, akými sa dá zlepšiť fungovanie súdneho systému“. Vzhľadom na právomoci súdnych rád Konzultačná rada európskych sudcov odporúča, že „súdna rada by, pokiaľ je to možné, mala mať právomoc vo výbere, menovaní a funkčnom postupe sudcov; toto by malo byť vykonávané v absolútnej nezávislosti od zákonodarcu alebo exekutívy a zároveň v absolútnej transparentnosti vzhľadom na kritéria výberu sudcov“.

13. V novom procese voľby bude k dispozícii zvukový záznam a zápisnica, z ktorej musí byť okrem účasti, programu zasadnutia súdnej rady a obsahu prijatých uznesení zrejmý aj obsah, priebeh rokovania a výsledok hlasovania o jednotlivých bodoch programu zasadnutia súdnej rady. Ústavný súd verí, že súdna rada ustáli spôsob výberu kandidátov smerom k istej rozumnej štandardizácii, tak aby procedúra výberu sudcov napĺňala rovnosť prístupu k verejným funkciám a aby z dostupných informácií kandidát aj verejnosť získali predstavu o kritériách na výber kandidátov. Ak boli v bode 7 tohto rozhodnutia spomínané iné normatívne systémy, ústavný súd nemôže neuviesť, že právomoci súdnej rady sú práve takého charakteru, ktoré vyžadujú prelínanie sa týchto normatívnych systémov s aplikáciou právnej úpravy (porov. Příbáň, J., Holländer, P. et al. Právo a dobro v ústavní demokracii. Praha: Slon, 2011).

14. Vzhľadom na už identifikovanú a popísanú povahu zásahu do ústavného práva sťažovateľa, s ohľadom na plnú sanovateľnosť porušenia tohto práva „novým“ procesom rozhodovania súdnej rady o návrhu na predloženie návrhu prezidentovi na vymenovanie sťažovateľa do funkcie sudcu ústavný súd sťažovateľovi nepriznal žiadne primerané finančné zadostučinenie, teda v tejto časti jeho sťažnosti nevyhovel.

15. Ústavný súd priznal sťažovateľovi (§ 36 ods. 2 zákona o ústavnom súde) úhradu trov konania z dôvodu jeho právneho zastúpenia advokátom.

Ústavný súd pri výpočte trov právneho zastúpenia sťažovateľa vychádzal z príslušných ustanovení vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov. Základná sadzba odmeny za úkon právnej služby uskutočnený v roku 2010 je 120,23 € a hodnota režijného paušálu je 7,21 €. Základná sadzba odmeny za úkon právnej služby uskutočnený v roku 2011 je 123,50 € a hodnota režijného paušálu je 7,41 €.

S poukazom na výsledok konania vznikol sťažovateľovi nárok na úhradu trov konania za dva úkony právnej služby uskutočnené v roku 2010 (prevzatie a príprava zastúpenia 29. júla 2010 a podanie sťažnosti ústavnému súdu z 31. júla 2010) v sume 254,88 € a za jeden úkon právnej služby uskutočnený v roku 2011 (vyjadrenie k stanovisku súdnej rady z 15. augusta 2011) v sume 130,91 €, takže sťažovateľovi vznikol nárok na úhradu trov konania v celkovej sume 385,79 €.

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

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

V Košiciach 13. decembra 2012