

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku

k odôvodneniu nálezu č. k. IV. ÚS 224/2020 zo 6. októbra 2021

1. Podľa § 67 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“ alebo „ZUS“) pripájam k nálezu ústavného súdu č. k. IV. ÚS 224/2020 zo 6. októbra 2021 odlišné stanovisko, ktoré má povahu doplňujúceho stanoviska (*concurring opinion*; porov. I. ÚS 207/2012, PL. ÚS 95/2011).

2. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou domáhala vyslovenia porušenia svojho základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 141a ods. 5 písm. b) a čl. 141a ods. 9 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“), ktorým súdna rada rozhodla, že kandidátka na vymenovanie za sudcu nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne.

3. Podstatou argumentácie sťažovateľky je, že nepozná dôvody, pre ktoré nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti. Môže sa len domnievať (z predmetu debaty na zasadnutí súdnej rady sa to javí ako najpravdepodobnejší scenár), že z výberového procesu bola vyradená kvôli politickému zmýšľaniu jej partnera, čo nikto z členov súdnej rady nahlas nevyslovil.

4. Ústavný súd dissentovaným nálezom sťažovateľke vo vzťahu k porušeniu čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy s odôvodnením o ústavne neudržateľnom zasahovaní NBÚ vyhovel, zrušil rozhodnutie súdnej rady a vrátil jej vec na ďalšie konanie. S nálezom vrátane odôvodnenia sa stotožňujem, no považujem za dôležité z ďalej uvedených dôvodov prezentovať ďalšie dôvody, pre ktoré vnímam napadnuté rozhodnutie súdnej rady ako ústavne problematické.

I. Kvalitatívny posun výberových procesov v súdnej rade

5. V prvom rade je potrebné na tejto platforme oceniť nový prístup súdnej rady, ktorá (berúc do úvahy informácie dostupné vo verejnom priestore) si na všetkých personálnych nomináciách dáva enormne záležať. V tejto súvislosti konkrétne evidujem aj snahu o čo najširšiu aplikáciu európskych štandardov spojených s výberovými procesmi.

6. *In concreto* som vnímal napríklad priebeh rozpravy z 13. júla 2020, keď došlo k prerokovaniu vyjadrenia súdnej rady ako odporcu v konaní sp. zn. IV. ÚS 224/2020 pred ústavným súdom. Práve v rámci tejto diskusie emeritný sudca ústavného súdu L. Mészáros navrhol vypustiť časť (jednu vetu) vyjadrenia odporcu a uviedol: „*Ide o to, že aj tajné rozhodnutia sa odôvodňujú, tá technika je už dávno vymyslená, je to robené tak, že napríklad v disciplinárnej veci p. [REDAKOVANÉ] sa to robilo tým spôsobom, že sa spravili dve alternatívy, jedno vyhovenie, druhé nevyhovenie a odôvodnilo sa aj vyhovenie aj nevyhovenie. Každý si zvolil tú alternatívu, ktorá mu vyhovovala.*“ Súčasne poukázal na konanie pred ESLP vo veci

Olujíc proti Chorvátsku (sťažnosť č. 22330/05) a na závery z neho vyplývajúce. Ako vyplýva aj zo zápisnice z 11. zasadnutia súdnej rady, JUDr. Mészáros navrhol v časti IV. návrhu vyjadrenia súdnej rady vypustiť vo štvrtom odseku nasledovnú vetu: *„Odôvodňovanie rozhodnutia súdnej rady by bolo v rozpore aj s celým režimom rozhodovania, ktorý prebiehal tajným hlasovaním.“* O uvedenom návrhu JUDr. Mészároša bolo hlasované takým spôsobom, že najprv boli všetci prítomní členovia „za“ (13 členov) a pri hlasovaní o samotnej úprave taktiež nebol nikto „proti“ (12 hlasov „za“, 1 sa „zdržal“). Išlo o uznesenie súdnej rady č. 187/2020. Súdna rada sa teda aj na tomto mieste prihlásila k určitému vyššiemu štandardu odôvodňovania svojich rozhodnutí, čo je potrebné z ústavnoprávneho hľadiska a demokratických princípov osobitne oceniť. Uvedené predstavuje nepochybne posun v ústavnej praxi súdnej rady s dopadom na rozhodovanie ústavného súdu vo veciach tajného hlasovania súdnej rady.

7. Ďalej považujem za potrebné vyjadriť sa k otázke recentnej judikatúry ústavného súdu, ktorá pokrýva personálne nominácie a výberové procesy v súdnej rade. Doterajšie rozhodnutia ústavného súdu považujem za neadekvátne aktuálnym snahám súdnej rady o posun vpred. Ústavný súd ako inštitúcia musí mať záujem o vedenie ústavného dialógu, pričom mal by sledovať a inšpirovať sa ambíciami inovovať. Inak povedané, ústavný súd musí stíhať tempo a držať krok s ostatnými ústavnými inštitúciami.

8. Jedným z procesných návrhov, ktoré súdna rada uvádzala, bola potreba postupovať podľa § 13 ods. 1 ZUS, ktorý hovorí o zjednocovaní právnych názorov senátov ústavného súdu v pléne ústavného súdu. Vnímam polemiku týkajúcu sa interpretácie časti prvej vety tohto ustanovenia: *„dospeje k právnemu názoru odlišnému od právneho názoru vyjadreného už v rozhodnutí niektorého zo senátov ústavného súdu.“* K tomu poukazujem aj na stále aktuálny názor emeritného predsedu ústavného súdu prof. Jána Mazáka: *„Zo znenia § 6 zákona o ústavnom súde (dnes § 13 ods. 1 ZUS – pozn. PS) vyplýva, že v každom jednotlivom prípade, v ktorom senát zistí, že v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou by mal dospieť k právnemu názoru odchylnému od právneho názoru vyjadreného už v rozhodnutí niektorého zo senátov, predloží plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. To je zložitá situácia, ktorá predpokladá denné sledovanie a analyzovanie judikatúry všetkých rozhodovacích formácií ústavného súdu, senátov i pléna. Iste, zákonný príkaz je jasný a sčasti aj zrozumiteľný, hoci jeho vykonanie v súdnej praxi je ozaj náročné a niekedy aj ťažko realizovateľné so zreteľom na podstatu takého zjednocovania, aké v tomto článku kritizujeme.“* (k tomu pozri viac MAZÁK, J. Zjednocovanie právnych názorov v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky – pokračovanie príbehu. *Justičná revue*, 61, 2009, č. 8 – 9, s. 1038 – 1047.)

9. Osobne nemám problém s predkladaním vecí na plenárne zjednocovanie. Prikláňam sa k interpretácii, že otázka zjednocovania je namieste v situáciách, keď ide o prelomenie názoru a snahu o zavedenie výkladu „opačného“. Inak povedané, v prípade, ak ide len o doplnenie alebo rozvedenie už zavedeného štandardu, nejde o názor opačný, ale o názor identický, no detailnejší. V týchto prípadoch je potreba zjednocovať otázna, keďže príliš rigidná interpretácia by implikovala potrebu zjednocovať právne názory takmer na dennej báze. K tomuto parciálnemu záveru ma dovádza skutočnosť, že o rozvíjanie doktríny by sa malo snažiť každé jedno rozhodnutie ústavného súdu. Aj napriek uvedenému sme však na rokovaní

senátu (ktorého rozprava bola dokonca aj odročovaná) zvažovali aj možnosť a potrebu aktivácie postupu podľa § 13 ods. 1 ZUS v záujme osobitosti situácie. Uvažovali sme nad tým, že podstatné prepracovanie doktríny (ktorá by ale bola postavená na rovnakých základoch, ktoré platia aj dnes) by si vzhľadom na osobitné postavenie súdnej rady možno skutočne zaslúžilo aj zjednocujúce stanovisko pléna. Aj keď sme v rámci rozpravy pracovali s viacerými konceptmi rozhodnutia, napokon podporu väčšiny získal koncept postavený výlučne na ústavne neakceptovateľnej ingerencii príslušníka NBÚ v rámci hlasovania súdnej rady.

10. V tejto súvislosti je namieste aj jedna osobitná poznámka v súvislosti so zjednocovaním právnych názorov v pléne ústavného súdu v prípadoch, keď je časť spisu vedená v utajenom režime. Rozhodnutia ústavného súdu týkajúce sa personálnych otázok, ktoré boli značne ovplyvnené odborným stanoviskom NBÚ, môžu iné senáty ústavného súdu vnímať len na základe skutočností uvedených priamo v nálezoch alebo uzneseniach. Časť skutkového stavu ostáva zahalená rúskom tajomstva a poznajú ju len tí sudcovia, ktorí toho času o veci rozhodovali, resp. osoby prítomné na rozhodovacom procese, čo je určite osobitá situácia v porovnaní s inými konaniami podľa čl. 127 ústavy. Pokiaľ ústavný súd narazí na parciálny problém (v posudzovanej veci išlo o nadmernú ingerenciu zamestnanca NBÚ), je zložité a až priam nemožné zistiť, ako sa uvedená situácia riešila v iných posudzovaných veciach, pokiaľ uvedený parciálny problém priamo nerieši text prechádzajúceho rozhodnutia. Inak povedané, v tomto type konania považujem za častokrát zložité indikovať nutnosť aplikácie postupu podľa § 13 ods. 1 ZUS.

II. Doplnujúce dôvody ústavnoprávnej relevancie

11. Aj z povahy toho odlišného stanoviska, ktoré je doplnujúce a smerujúce k odôvodneniu rozhodnutia, možno vycítiť, že som odôvodnených výhrad formulovaných zo strany sťažovateľky evidoval viac. Uvedené výhrady som formuloval aj v podobe písomného materiálu, ktorý však podporu nezískal. Keďže sa našla väčšina len pre znenie, ktoré je prenesené v predložennom náleze, tak ako som už naznačil, odôvodnenie rozhodnutia považujem za neproporcionálne smerom k pozitívnemu nasadeniu súdnej rady v aktuálnom zložení.

12. Predmetná vec je totiž dobrým príkladom na intenzívnejšie zamyslenie, ako posunúť na jednej strane ústavnú prax súdnej rady predovšetkým smerom k zvýšeniu transparentnosti jej rozhodovania, ale aj rozhodovaciu prax ústavného súdu. Videl som teda priestor na ambicióznejší prístup. Sám som bol členom súdnej rady a som presvedčený, že existuje priestor, ako v rámci demokratických rámcov zefektívniť procesy preverovania kandidátov na funkciu sudcu.

13. Významu funkcie sudcu zodpovedá dôležitosť výberového procesu vrátane jeho bezpečnostnej zložky. V každej spoločnosti vo veľkej miere za to, ako sa v nej žije, môžu sudcovia. Rozhodujú o právach a právom chránených záujmoch osôb, trestajú zločincov a súdia nedbalosti orgánov verejnej správy. Verejnosť by mala v maximálne možnej miere mať priestor monitorovať výber sudcov. Ak ide o ústavných sudcov, výber sa koná v priamom prenose. Celá spoločnosť môže sledovať svojich budúcich sudcov a tiež tých, ktorí ich vyberajú. Aj v prípade výberu kandidátov na iné významné posty sudcu Súdneho dvora

Európskej únie, generálneho prokurátora, eurkomisárov ide o verejnosťou monitorované procesy a niekedy doslova o „grilovanie“.

14. Výber sudcov napriek tomu, že by si verejnosť chcela spoznať svojich budúcich sudcov detailnejšie, je v štádiu posudzovania bezpečnosti značne pred verejnosťou uzavretý. Ak kandidát neprejde cez hlasovanie súdnej rady o spôsobilosti byť sudcom, *in genere a pro futuro* verejnosť z toho nemá poučenie. Je odôvodnená výhrada, načo by sa z toho mala verejnosť ako taká poučať, no bezpochyby je namieste, aby sa do budúca poučili iní uchádzači. Nepovažujem totiž za vhodné, aby sa súdna rada ako ústavný orgán mala opakovane venovať personálnym nomináciám, ktoré v zmysle praxe *prima facie* podmienky nespĺňajú. Predpokladom toho je však poznanie očakávaného štandardu *ex ante*.

15. Najdôležitejším článkom je však bezpochyby jednotlivец, a ak ani ten nespozná jednoznačné dôvody svojej nepriechodnosti, ide o mimoriadne silný zásah do jeho osobnostnej sféry. Problém vidím najmä pri otázke, či sa ešte môže uchádzať o post sudcu v budúcnosti. Ak kandidát na sudcu „neprejde“ bezpečnostným posudzovaním, výsledok jednoznačne vplýva aj na jeho okolie, pričom musí byť prirodzene neprijemné, keď verejnosti, ale ani blízkeho okoliu nevie ani on osobne poskytnúť komplexné vysvetlenie. V uvedenom cítim zhodu aj s už popísaným postupom súdnej rady na podnet L. Mészárosa a myslím si, že tento prístup si mal osvojiť (aj za cenu eventuálneho zjednocovania právnych názorov v pléne ústavného súdu) aj senát ústavného súdu.

16. Nemali by byť žiadne pochybnosti o tom, že čl. 34 ústavy negarantuje právo získať funkciu. Garantuje občanom len prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok. Je vhodné pripomenúť prípad sťažovateľa [REDACTED] (II. ÚS 29/2011), ktorý bol schválený súdnou radou až po zásahu ústavného súdu, pričom jeho prípad zároveň stanovil bazálny rámec ústavne akceptovateľného postupu, ktorý ak súdna rada naplní, nemala by sa dopustiť porušenia ústavných práv. Pribúdajúce konania na ústavnom súde v súvislosti s posudzovaním spôsobilosti kandidátov na pozíciu sudcu všeobecného súdu však napovedajú, že to nemusí stačiť.

17. Považujem za ústavnoprávne nedostatočné, ak je kandidát pozvaný, zúčastní sa, je umožnené mu klásť otázky, on sa môže pýtať i odpovedať, prebehne tajné hlasovanie, vyhotoví sa z rokovania zvuková nahrávka a zápisnica, aby to všetko malo byť samo osebe postačujúce na skonštatovanie rovnakých podmienok z hľadiska naplnenia garancie podľa čl. 30 ods. 4 ústavy bez ohľadu na ďalšie okolnosti veci. Formálne dodržanie „rovnakej stoličky“ v materiálnom právnom štáte nemôže znamenať automaticky apriórne vylúčenie eventuálnej diskriminácie a nerovnakých podmienok.

18. Dôležité je teda umožniť každému uchádzačovi ústavne-konformný proces za rovnakých podmienok. Pred súdnu radu prichádzajú uchádzači po úspešnom výberovom procese, ktorý nie je jednoduchý, keďže obsahuje test, prípadovú štúdiu, písanie rozsudku, znalosti cudzieho jazyka, ústny pohovor a aj psychologické posúdenie. Okrem zloženia náročnej odbornej justičnej skúšky si ambícia stať sa sudcom všeobecného súdu vyžaduje aj náročnú prípravu a častokrát až roky príprav na iných justičných pozíciách.

19. Nepovažujem preto za adekvátne, berúc do úvahy význam súdnej rady, ak sa v priebehu doslova pár minút odborne zdatnému uchádzačovi (ktorý odborný výberový proces prešiel) oznámi negatívny výsledok hlasovania s tým, že si môže sám domyslieť dôvody. V posudzovanej veci sa dokonca ôsmi členovia súdnej rady hlasovania zdržali, čo môže o istote v hlasovaní veľa naznačovať, no nie je to ten najväčší problém prípadu.

Je ústavný súd súdom skutkovým a má zdržanie sa hlasovania členom súdnej rady právny význam?

20. Súčasne by som chcel akcentovať, že ústavný súd je jedinou súdnou vnútroštátnou prieskumnou inštanciou postupu súdnej rady, a teda je namieste aj otázka, či by v tejto súvislosti nemal byť tak trocha (alebo aj trocha viac) aj súdom skutkovým. V nasledovných dvoch bodoch si dovoľm načrtnúť dva fiktívne akademické príklady, z ktorých vyvodzujem potrebu skúmania aj skutkových okolností prípadu.

21. Neúspešný uchádzač totiž nemá možnosť ochrany v štandardných procesoch pred všeobecným súdnictvom s nápravou aj skutkovej chyby. Pomôžem si akademickým príkladom: ak by súdna rada konštatovala uchádzačovi nedostatok spôsobilosti stať sa sudcom a súčasne by súdna rada postupovala štandardne s dodržaním postupu, ktorý normuje zákon, no stala by sa chyba, že drogy používal menovec kandidáta, ústavný súd prichádza do úvahy ako jediná nápravná inštitúcia, a tým aj ako skutkový súd. Obdobne iba ústavný súd sa môže stať nápravnou inštitúciou pri (skutkových) chybách pre iné zákonné dôvody nepriechodnosti (vzťahy s podsvetím, nevydokladované majetky, korupcia *etc.*). Je však namieste otázka, o čo menej závažnou ako prípadné skutkové chyby súdnej rady je diskriminácia uchádzača.

22. Diskriminácia je v demokratickej spoločnosti neželaným javom a za každých okolností sa jej musí verejná moc vyvarovať. Opätovne uvádzam akademický príklad: súdna rada by naplnila štandardný proces, v rozprave odznejú smerom ku kandidátovi otázky napríklad o národnosti, farbe pleti, vyznávaní k určitému náboženstvu, k inklinovaniu k parlamentnej či mimoparlamentnej strane, k ľavici, pravici, liberalizmu, konzervativizmu a inému presvedčeniu, gender ideológii a uchádzač v tajnom hlasovaní nezíska 10 hlasov členov súdnej rady. Z rozpravy ako súčasť neštandardnej formy odôvodnenia by vyplývala diskriminácia. Diskriminácia totiž nevyžaduje ďalšie dodatočné diskriminačné procesné prvky, keďže diskriminácia implikuje nerovnaké zaobchádzanie bez ďalšieho. Pri evidentnej diskriminácii obrana súdnej rady, ktorá by bola postavená výlučne na poukaze, že postupovala rovnako ako u všetkých ostatných, sa mi javí ako nedostatočná. Ústavný súd ako jediná možná nápravná súdna inštitúcia v takýchto prípadoch musí poskytnúť ochranu.

23. V súvislosti s rozhodovaním súdnej rady by som rád ešte otvoril aj otázku samotného hlasovania súdnej rady pri prijatí uznesení. Ústava v čl. 141a ods. 6 počíta pre potreby prijatia uznesenia súdnej rady so súhlasom nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov. Ústava teda hovorí o „súhlase“. Gramatickým opakom „súhlasu“ je „nesúhlas“, pričom prax súdnej rady okrem kladného a záporného názoru zaviedla aj možnosť zdržať sa hlasovania.

24. V posudzovanej veci bol pomer hlasov (8 za – 1 proti – 8 zdržal sa), čo môže vyvolávať otázky o legitimitě posudzovaného rozhodnutia. Vypočutie a analýza podkladov v súvislosti so sťažovateľkou boli komplikované a vcelku náročné. Na prijatie záveru, ako bude ten-ktorý

člen súdnej rady hlasovať, bolo potrebné teda bezpochyby dobre popremýšľať, a keďže súdnu radu pri rozhodnutí nezaťažovala žiadna lehota, nič nebránilo tomu, aby bolo hlasovanie a rozhodnutie posunuté na najbližšie rokovanie. K tomuto záveru ma vedie to, že 8 členov súdnej rady sa hlasovania zdržalo, a teda nepriklonili sa k žiadnemu jasnému postoju. V predmetnej veci bola posudzovaná otázkou *sensu stricto* integrita a spôsobilosť kandidátky vykonávať budúce sudcovské povolanie. Hlasovanie sudcov v konkrétnych súdnych konaniach je len „za“ alebo „proti“, pričom žiadna tretia cesta neexistuje. V súlade s už popísanými progresívnymi trendmi súdnej rady by určite stálo za zváženie možnosť „zdržať sa“ pri hlasovaní, ktorá *de facto* znamená hlasovanie proti (lebo ústava v čl. 141a ods. 6 požaduje „súhlas“) úplne vypustiť.

III. Koncept časti odôvodnenia, ktorý nenašiel podporu v senáte

25. Ako som už uviedol, v časti odôvodnenia som ostal osamotený a mnou predložený koncept nezískal podporu. V záujme vedenia ústavného diskurzu však považujem za účelné, aby som jeho vybrané časti odprezentoval aspoň na platforme odlišného stanoviska. Ide o tú časť konceptu, ktorá obsahovala právne posúdenie ústavnej sťažnosti a na to nadväzujúcu ústavnoprávnu argumentáciu:

26. *Sťažovateľka tvrdí, že ani NBÚ, ani súdna rada neprezentovali na zasadnutí súdnej rady žiadne konkrétne tvrdenia (v zmysle § 5 ods. 6 a ods. 7 zákona o sudcoch a prísediach), na základe ktorých by sa o jej integrite dalo objektívne uvažovať v negatívnom zmysle slova. Tvrdí tiež, že vec fatálne zasahuje do jej sociálnej existencie, má dosah nielen na vzťahy na pracovisku, ale naruša aj vzťah s otcom jej detí. Jej okolie ju celkom prirodzene vníma ako nespoľahlivú osobu. Nikto síce nevie dôvod, ale na sociálnej diskvalifikácii to nič nemení, čo považuje za nedôstojné.*

27. *Ústavný súd konštatuje, že ústavnej sťažnosti treba vyhovieť z nasledujúcich dôvodov.*

28. *Právo na (rovný) prístup k verejným funkciám ústavný súd definuje ako politické právo premostujúce občiansku spoločnosť a verejnú službu. Jeho zvláštnosťou je, že svojou podstatou predstavuje ochranu pred mocou, aby nebránila riadnemu prístupu k moci, teda k sebe samej. Do rozsahu čl. 30 ods. 4 ústavy patrí aj prístup k ústavným pozíciám pre všetkých za rovnakých podmienok. Postavenie sudcu upravuje druhý oddiel siedmej hlavy ústavy.*

29. *Z pohľadu nárokov na obsah zákonnej matérie (čl. 125 ústavy) čl. 30 ods. 4 ústavy vyžaduje, aby zákonné a podzákonné kritériá nebránili rovnému prístupu k verejnej funkcii. Spomenuté kritériá preto nesmú klásť neodôvodnene odlišné požiadavky na rôznych kandidátov, prípadne rôzne skupiny kandidátov. Z pohľadu ochrany základných práv a slobôd (čl. 127 ústavy) čl. 30 ods. 4 ústavy vyžaduje (nielen) hmotnoprávnu rovnosť, ale aj minimálny, základný štandard procedurálnej férovosti podľa toho, o prístup k akej funkcii ide (k prezentovaným východiskám porovnaj III. ÚS 427/2012). Ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre okrem iného uviedol, že orgány zabezpečujúce prístup k voleným a iným verejným funkciám môžu porušiť čl. 30 ods. 4 ústavy aj tým, že sťažia, uľahčia alebo znemožnia uchádzanie sa o funkciu (m. m. III. ÚS 75/01).*

30. *Článok 30 ods. 4 ústavy nevylučuje, aby rovnaký prístup (proces rovnakého prístupu) k voleným a iným verejným funkciám bol rozdelený na viaceré etapy, pričom dosiahnutý*

výsledok v jednej z nich je predpokladom pre postúpenie do druhej (ďalšej z nich). Podstatné je, aby v každej z týchto etáp bol rešpektovaný príkaz ústavnej normy z čl. 30 ods. 4, t. j. aby so všetkými uchádzačmi, ktorí sa v nich nachádzajú, resp. ktorí sa do nich dostali, bolo zaobchádzané rovnakým spôsobom a za rovnakých podmienok a aby tiež voči všetkým uchádzačom boli rovnakým spôsobom uplatňované podmienky, splnenie ktorých je nevyhnutné pre postup do ďalšej etapy výberového konania (II. ÚS 161/03).

31. Zaobchádzanie rovnakým spôsobom a za rovnakých podmienok a tiež rovnakým spôsobom uplatňované podmienky v etape posudzovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti súdnou radou je možné dosiahnuť iba aplikáciou jednoznačných pravidiel a postupov jej konania, vylučujúcich svojvôľu. Osobitne to platí vo vzťahu k zapojeniu NBÚ do konkrétnej etapy, rozsahu, obsahu a kvalite jeho podkladu predloženého súdnej rade a k miere zapojenia, či aktivity jeho zamestnancov na zasadnutí súdnej rady.

32. Ústavný súd už v minulosti smerom k rozhodovacej činnosti súdnej rady vyslovil, že absencia úpravy postupu, resp. spôsobu výkonu jej právomoci neznamena, 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 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, PL. ÚS 7/2017).

33. V náleze sp. zn. II. ÚS 5/03 ústavný súd uviedol, že v právnom štáte je nevyhnutné, aby každý orgán verejnej moci vrátane súdnej rady postupoval pri výkone svojej právomoci tak, že zabezpečí objektivitu 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 orgánu. Uplatňovanie a ochrana každého základného práva alebo slobody musí byť v činnosti každého orgánu verejnej moci zabezpečená reálne a musí prebiehať na nediskriminačnom základe. Táto požiadavka sa dotýka každého úkonu orgánu verejnej moci, ktorý priamo alebo aspoň sprostredkovane súvisí s ochranou alebo uplatňovaním základného práva alebo slobody.

34. Neprimeraným zásahom NBÚ do kreácie súdnej moci ústavný súd vyslovil nedôveru už v náleze sp. zn. PL. ÚS 17/08, keď posúdil podmienku platného osvedčenia o bezpečnostnej previerke potrebnej pre výkon funkcie sudcu (Špecializovaného súdu) za narušajúcu deľbu moci.

35. Vyššej miere angažovanosti NBÚ v procesoch majúcich na zreteli nezávislosť súdnej moci bráni rozpačitosť jeho postavenia. Podľa slovenskej právnej teórie je NBÚ zaradený medzi ostatné ústredné orgány štátnej správy. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/08 ho ústavný súd pomenoval ako „špecializovaný bezpečnostný orgán výkonnej moci“. NBÚ slovom „úrad“ v názve indikuje príslušnosť k výkonnej moci. NBÚ patrí k mocenským zložkám štátu.

Preukazuje to napríklad oprávnenie príslušníkov úradu nosiť strelnú zbraň a použiť ju v medziach zákona (§ 70 ods. 8, 9 a 10), ktorého právny režim sa zhoduje s oprávnením udeleným zákonom č. 198/1994 Z. z. o Vojenskom spravodajstve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Vojenskom spravodajstve“) (§ 9).

36. NBÚ je formálnoprávne „nezávislý správny orgán,“ ktorý de facto je zákonom ustanovený tak, aby mal značný mocenský potenciál prameniacy z koncentrácie informácií osobného charakteru. Bez ohľadu na formálnoprávne začlenenie do systému orgánov verejnej správy je NBÚ tajnou službou. Charakteristickou črtou tajných služieb je získavanie informácií utajeným spôsobom, ktorý nespĺňa požiadavky transparentnosti. Zdroj informácií veľmi často zostáva utajený, aby mohol poskytnúť ďalšiu spoluprácu.

37. Získavanie informácií utajeným spôsobom patrí k pracovným metódam, aké používa nielen demokratický štát, ale predovšetkým aj policajný štát. Európsky súd pre ľudské práva spojil prvky policajného štátu s používaním sledovacích technológií mocenskými zložkami štátu podľa nedostatočnej právnej úpravy tejto činnosti a s nedostatočnou ochranou ľudského práva na súkromie o použití informačno-technických prostriedkov dohľadu spôsobom znamenajúcim obmedzenie práva na súkromie a uviedol, že prostriedky tajného dohľadu nad občanmi, ktoré sú typické pre policajný štát, sú tolerovateľné podľa dohovoru len potiaľ, pokiaľ sú striktné nevyhnutné pre ochranu demokratických inštitúcií (Case of Klass and Others v. Germany, séria A, č. 28, § 41). Existencia právnej úpravy, ktorou sa vytvára možnosť uplatnenia tajného dohľadu... za výnimočných podmienok, je nevyhnutná v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti a/alebo na predchádzanie nepokojom a zločinnosti (Case of Klass and Others v. Germany, § 42 a nasl.).

38. Podľa stabilnej judikatúry ESEP pri používaní techník, na základe ktorých orgány výkonnej moci získavajú a zhromažďujú informácie o jednotlivcovi, musia existovať procesné garancie. Tie navyše musia byť adekvátne a efektívne, aby poskytli jednotlivcovi ochranu pred svojvôľou zo strany orgánov exekutívy (por. rozsudok Veľkej komory ESEP z 25. mája 2021 vo veci Big Brother Watch and Others v. United Kingdom, sťažnosť č. 58170/13, § 339, alebo rozsudok ESEP zo 16. júna 2016 vo veci Versini-Campinchi et Crasnianski v. France, sťažnosť č. 49176/11, § 60 – § 61).

39. V rámci procesu výberového konania na sudcu sťažovateľka nemala možnosť využiť žiadne prostriedky garancie svojich práv, pretože: (i) NBÚ získaval informácie bez jej vedomostí a bez súdnej kontroly, pričom postupoval ex lege (zákon č. 215/2004 Z. z.); (ii) sťažovateľka nemohla zistenia NBÚ, iných orgánov exekutívy a obce počas procesu spracovávaní a vyhodnocovania rozporovať alebo zistené skutočnosti namietat v osobitnom konaní a (iii) súdna rada pri prijímaní stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti v konečnom dôsledku nemala možnosť overiť úplnosť, objektivitu a správnosť výsledku preverky. Môže sa prakticky iba spoľahnúť na predložený výsledok preverovania subjektu, ktorý patrí k mocenským zložkám štátu (k tomu por. m. m. PL. ÚS 24/2014).

40. Interný právny akt súdnej rady prijatý 28. septembra 2015 s názvom „Postup Súdnej rady Slovenskej republiky pre rozhodovanie o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidáta na vymenovanie za sudcu“ (neskôr zrušený uznesením súdnej rady č. 278/2019 zo 16. decembra 2019) dopadajúci na právnu situáciu sťažovateľky, umožňoval členom

súdnej rady aj nahliadnuť do materiálov, z ktorých NBÚ podklady pre rozhodovanie súdnej rady pripravoval (čl. 6 postupu). Avšak ani z tohto fakultatívneho oprávnenia sa nedá prísť k záveru, že by členovia súdnej rady mali vedomosť o úplnosti, pravdivosti alebo objektívnosti materiálov.

41. Z uvedeného vyplýva, že na pleciach súdnej rady stojí osobitná zodpovednosť, aby svojím konaním a rozhodovaním zabezpečila adekvátne a efektívne procesné rámce, ktoré by umožnili procesnú ochranu jednotlivca-kandidáta pred svojvôľou zo strany NBÚ (či iných orgánov, ktoré podklady pre súdnu radu zabezpečujú). Len dodatočné vytvorenie osobitných procesných záruk umožní súdnej rade objektívny postup v zmysle naplnenia obsahu práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy. Súdna rada ako orgán verejnej moci je totiž povinná chrániť základné práva a slobody a v tomto smere ju zaťažuje pozitívny záväzok (m. m. II. ÚS 8/96).

42. Z hľadiska garancií v spornej časti výberového konania, kde kandidát reaguje na zistenia orgánu pripravujúceho podklady sudcovskej spôsobilosti, je proces v hrubých rysoch nasledovný. V prvom rade má kandidát možnosť sa so zisteniami orgánu, ktorý bezpečnostnú previerku realizuje, vopred oboznámiť a aj písomne na ne reagovať. V prípade problematických zistení sú tieto prezentované kandidátovi aj na samotnom zasadnutí súdnej rady. Kandidát má možnosť na tieto zistenia ústne reagovať. Následne sa koná diskusia, kde sú kandidátovi kladené otázky členov súdnej rady, na ktoré odpovedá. Po skončení diskusie sa o kandidátovi spravidla hlasuje. Uvedený proces vyplýva najmä z právnych aktov, ktoré si súdna rada schválila sama vo forme uznesení (súčasnne platné je uznesenie č. 278/2019 zo 16. decembra 2019 „Postup Súdnej rady Slovenskej republiky pri rozhodovaní o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidáta na vymenovanie za sudcu“).

43. Z uvedeného vyplýva, že prakticky jedinými možnosťami ochrany jednotlivca pred svojvôľou štátu je možnosť (i) písomne namietať zistenia týkajúce sa predpokladov sudcovskej spôsobilosti a (ii) ústne reagovať na tieto zistenia na zasadnutí súdnej rady v podobe reakcie a otázok členov súdnej rady v rámci diskusie (čl. 10 súčasne platného postupu). Zostáva určiť, či takto popísaný proces spĺňa kritériá adekvátnosti a efektivity garancie ochrany jednotlivca pred svojvôľou nielen zo strany exekutívy, ale aj súdnej rady.

44. Podľa názoru ústavného súdu v celom procese absentuje kvalita garancie kandidáta pred svojvôľou, a to jednak vo vecnej rovine, ako aj časovej rovine. Z hľadiska vecnej roviny je namieste uviesť, že existujú alternatívne postupy, ktoré umožňujú efektívnejšiu a adekvátnejšiu ochranu jednotlivca pred svojvôľou. Konkrétne v tom, že by napr. písomné (alebo ústne) rozporovanie musel zobrat' orgán pripravujúci podklady sudcovskej spôsobilosti do úvahy pri prepracovaní svojho prvotného stanoviska. Inými slovami, podklady pre sudcovskú spôsobilosť by sa museli vysporiadať s kontraargumentáciou a námietkami kandidáta, orgán by musel tieto námietky preveriť alebo aspoň na ne reagovať (potvrdiť alebo relevantným spôsobom vyvrátiť).

45. Ak by orgán moci mal pripraviť podklady súdnej rade ešte raz, berúc do úvahy argumenty, dôvody či dôkazy kandidáta v prípade sporných prípadov, pričom by mal povinnosť sa orgán s nimi aj vysporiadať, konanie pred súdnou radou by napĺňalo znaky objektivity a efektívnej ochrany pred svojvôľou vo väčšej miere, ako je tomu teraz. Konanie pred súdnou radou nespĺňalo požiadavky objektívneho postupu orgánu verejnej moci

na zaistenie práva na prístup k verejnej funkcii a nechránilo kandidáta pred svojvôľou. Ďalším negatívnym faktorom vecnej stránky je vydanie rozhodnutia súdnej rady o (ne)splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti bez odôvodnenia, čo rovnako nevedie k objektívnosti postupu súdnej rady.

46. Celý proces, tak ako bol použitý vo vzťahu k sťažovateľke (ale aj ako je realizovaný v súčasnosti), je riadený efektivitou na úkor jeho legitimacy a ochrany jednotlivca pred svojvôľou. Súdna rada dostane podklady o sudcovskej spôsobilosti kandidáta, členovia rady sa s nimi oboznámia, prečítajú si alebo vypočujú námietky kandidáta k podkladom, prebehne krátka diskusia a ihneď sa hlasuje. Časový faktor je jednoznačne nedostatočný.

47. Z takto nastaveného procesu je zrejmé, že pochybnosti o kandidátovi nemôžu zostať rozptýlené. Na jednej strane je názor orgánu, ktorý podklady pripravil, a na druhej (písomné alebo ústne) stanovisko jednotlivca. Je jednoduché si domyslieť, komu v pochybnostiach členovia súdnej rady a v časovej tiesni budú alebo nebudú dôverovať viac. Nie je preto prekvapujúce, že v takýchto prípadoch (a prípad sťažovateľky to len dokumentuje), že mnoho členov súdnej rady sa pri hlasovaní radšej zdrží, berúc do úvahy relatívnu definitívnosť pozitívneho hlasovania. Celý proces okrem časového faktoru komplikuje aj praxou zavedená možnosť členov súdnej rady zdržať sa hlasovania, čo má v konečnom dôsledku negatívny dopad na šance kandidáta.

48. Aj keď súdna rada nie je súdny orgán a na jej postupy sa neuplatňuje zásada kontradiktórnosti či garancie spravodlivého procesu, ale ako každý orgán má pozitívny záväzok ochrany ľudských práv pred svojvôľou. Uvedený záver je znásobený tým dôležitosťou hlasovania o konkrétnom kandidátovi na funkciu sudcu. A to nielen z pohľadu kandidáta, pre ktorého je to kľúčový životný míľnik (či sa stane sudcom na celý život alebo nie po mnohých rokoch snahy), ale aj z pohľadu ústavnej zodpovednosti členov súdnej rady (aby vyberala sudcov len z kandidátov odborne aj morálne zdatných).

49. Dôležité zostávajú aj možnosti súdnej rady zlepšiť samotný proces preverovania spôsobilosti kandidátov na sudcov. Ako sa už uvádza, celý proces je upravený internými predpismi vo forme uznesení súdnej rady. Nič preto nebráni súdnej rade, aby prijala nové uznesenie, ktorým zabezpečí efektívnejšiu ochranu jednotlivca pred možnou svojvôľou orgánu pripravujúceho podklady, ale aj pred sebou samou. Súdna rada je v tomto smere plne autonómna a nezávislá od iných orgánov.

50. Zo zvukového záznamu dotknutého zasadnutia súdnej rady, ktorý si ústavný súd vypočul, vyplýva, že celé zasadnutie súdnej rady vrátane častí, ktorých sa sťažovateľka zúčastniť nemohla (teda tajné hlasovanie), bolo ovplyvnené prítomnosťou zamestnanca NBÚ. Potom, čo sťažovateľka opustila miestnosť konania zasadnutia súdnej rady, zamestnanec NBÚ v tejto miestnosti ostal a s členmi súdnej rady pokračoval v debate. Súdna rada pritom na sťažnostnú argumentáciu neuviedla žiaden dôvod, pre ktorý by bola prítomnosť zamestnanca NBÚ v tejto časti zasadnutia (striktne) nevyhnutná.

51. Teda už len samotná účasť zamestnanca NBÚ na zasadnutí súdnej rady nesvedčí o zachovaní objektivity procesu. Aj postup súdnej rady pri oboznamovaní sa so zisteniami

NBÚ pre účely ich prehodnotenia vykazuje známky nedôsledného prístupu súdnej rady k hodnoteniu morálnej integrity sťažovateľky.

52. Objektivite procesu tiež nesvedčí nejednoznačný spôsob kladenia otázok sťažovateľke pri vypočutí aj od zástupcu NBÚ. Nejednoznačný spôsob vypočutia potom predurčuje aj to, že z debaty na zasadnutí nie je možné abstrahovať konkrétne dôvody negatívneho rozhodnutia súdnej rady. K nejednoznačnej formulácii otázok ústavný súd uvádza, že každý kandidát na vymenovanie za sudcu musí mať reálnu možnosť pochopiť obsah a zameranie zistení NBÚ a musí mať poskytnutý priestor utvoriť si na tieto zistenia názor a tento prezentovať v následnej reakcii. Uvedené je možné zabezpečiť aj bez toho, aby došlo k zásahu do práv tretích osôb alebo ohrozeniu zdroja informácií.

53. Ústavný súd na potrebu precíznejšej identifikácie dôvodov rozhodnutia súdnej rady poukázal už aj v uznesení č. k. III. ÚS 135/2018 z 27. marca 2018, keď konštatoval, že „[v] súvislosti s uznesením súdnej rady ako výsledkom hlasovania orgánu verejnej moci by bolo vhodné, keby súdna rada precíznejšie identifikovala dôvody, z ktorých prijala svoje uznesenie.“. Skutočnosť, že v uvedenej otázke dochádza k istému posunu už aj pri rozhodovaní samotnej súdnej rady, odôvodňuje aj znenie jej zápisnice z 11. zasadnutia z 13. júla 2020 (uznesenie súdnej rady č. 187/2020), kde sa súdna rada prihlásila k určitému vyššiemu štandardu odôvodňovania svojich rozhodnutí.

54. Ústavný súd teda v sumáre konštatuje, že súdna rada vo veci do všetkých dôsledkov nezabezpečila objektivitu svojho postupu a rozhodovania, čím zasiahla do základného práva sťažovateľky zaručeného čl. 30 ods. 4 ústavy, a to bez ohľadu na to, v akej miere tento postup prebiehal v právne neformalizovanom rámci. Neuplatnila tak dôsledne svoje právomoci reálne ochrániť základné právo sťažovateľky na nediskriminačnom základe, a nenaplnila tak v ňou vedenom procese požadované minimálne pravidlá, ktoré je možné považovať za akceptovateľný štandard pre dosiahnutie nearbitrárnosti rozhodnutí súdnej rady (m. m. III. ÚS 135/2018, m. m. III. ÚS 561/2014). Rozšírením pôsobnosti NBÚ na fázu rozhodovania v procese (tajné hlasovanie) došlo podľa názoru ústavného súdu aj k vybočeniu z ústavného a zákonného rámca kompetencií súdnej rady...»

IV. Ako ďalej?

55. Aj napriek tomu, že pôvodne predložený koncept rozhodnutia v časti odôvodnenia nezískal väčšinu, považujem posun doktríny v tejto súvislosti za jednu z mnohých výziev do budúcnosti. Ústavný súd by mal mať ambíciu posunúť doktrínu aj vo vzťahu k názoru v rozhodnutí č. k. I. ÚS 396/2016 z 21. novembra 2019 (bod 10), podľa ktorého „... Podľa mienky ústavného súdu tak nemohlo postupom súdnej rady a napadnutým rozhodnutím dôjsť k porušeniu práva sťažovateľky na prístup k verejnej funkcii za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy alebo práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy či práva podľa čl. 25 písm. c) paktu, a to ani vtedy, ak napadnuté rozhodnutie je stručné a nie je bližšie odôvodnené.“ (zvýraznené autorom, pozn.). Novým prístupom by ústavný súd mal namiesto názoru „a to ani vtedy, ak napadnuté rozhodnutie... nie je bližšie odôvodnené“ presadzovať jasné a nediskriminačné dôvody.

56. Rovnako je v tejto súvislosti dôležité aj budovanie akejsi stabilizovanej judikatúry, s ktorou by sa mohli oboznámiť aj budúci potenciálni kandidáti na pozície sudcov. Je v súlade s požiadavkou transparentnosti, keď sú vopred a verejne vymedzené kritériá, ktoré musia uchádzači spĺňať. Eliminuje sa tým prekvapivosť rozhodnutí a posilňuje sa tým právna istota. Otázku potreby odôvodňovať rozhodnutia súdnej rady v rámci právnej vedy otvára aj Ján Drgonec v záujme potreby ich transparentnosti. Odkazuje na Chartu ľudských práv Európskej únie (v rámci nej na právo na dobrú správu vecí verejných), ktorej vplyv označuje za presahujúci úniové právo, pričom uvádza: „V zásade možno konštatovať, že sa rodí nové ľudské právo, ktoré od verejnej moci vyžaduje riadne odôvodnenie umožňujúce moci verejnej mienky kontrolovať uplatňovanie verejnej moci. Týmto právom sa mení podstata komunikácie medzi verejnou mocou a jednotlivcom. Verejná mienka získava prostriedok na kontrolu spôsobu, akým orgány verejnej moci uplatňujú zverenú právomoc, či verejné veci spravujú v súlade s verejným záujmom a podľa právneho poriadku.“ (Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, 1792 s., str. 1687).

57. Aktuálne strohá doktrína ústavného súdu si bezpochyby zaslúži podstatne rozšíriť a väčšinové rozhodnutie senátu ju len kozmeticky dopĺňa. Aj napriek tomu, že výsledkom konania je nález konštatujúci porušenie práv sťažovateľky, je to práve súdna rada, ktorou by sa aj ústavný súd ako inštitúcia mohol parciálne inšpirovať. Mám na mysli snahu o inovácie a skvalitnenie procesov a ich výstupov, ktoré dlho ostali stát' bez zmeny. Verím, že aj toto odlišné stanovisko prispeje k budúcim právnym úvahám ústavného súdu.

V Košiciach 6. októbra 2021

Peter Straka
sudca