

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku

**k výroku a odôvodneniu uznesenia ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 602/2023
z 23. novembra 2023**

1. V súlade s § 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 pripájam k uzneseniu ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 602/2023 z 23. novembra 2023 odlišné stanovisko, a to čo sa týka výroku aj čo sa týka odôvodnenia.

2. Spravidla ten, kto čelí trestnému, priestupkovému či disciplinárnemu procesu, uvíta, že sa konanie proti nemu zastavuje. V takýchto prípadoch sa ale verejnosť nedozvie plnú pravdu o jeho vine či nevine a pochybnosti o spáchaní stíhaného skutku môžu navždy pretrvávať. Na porovnanie v trestnom konaní sa obvinenému umožňuje trvať na procese napriek premlčaniu trestného činu, čím môže privodiť verdikt o vine alebo nevine. Dotknutému jednotlivcovi sa tak umožňuje vyvrátiť podozrenia a očistiť si meno.

3. V preskúmvanej záležitosti sťažovateľ nesúhlasil so zastavením svojho disciplinárneho konania, dožadoval sa oslobodenia, tvrdiac, že je nevinný, odvolal sa, no ani odvolací disciplinárny súd – Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) sa vecne prípadom (vinou sťažovateľa) nezaoberal. V priebehu disciplinárneho konania bol prijatý zákon, ktorý upravil zánik funkcie sudcu, ak sudca kandiduje v parlamentných voľbách. Sťažovateľ takýmto kandidátom bol. Vo verejnosti sa tomuto zákonu ušlo pomenovanie aj ako „lex [REDAKOVANÉ]“ s poznámkami, že bol „ušitý“ práve na prípad sťažovateľa. Sťažovateľ navrhoval, aby najvyšší správny súd tento zákon predložil ústavnému súdu na posúdenie súladu s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

4. Najvyšší správny súd návrhu sťažovateľa na predloženie veci ústavnému súdu nevyhovel a podľa môjho názoru postupoval nedôsledne. Ak väčšina senátu tento postup aprobovala, nestotožňujem sa s tým a podľa môjho názoru sa vec mala prijať na úplné meritórne preskúmanie. Nerobím pritom žiadne závery o tom, či dotknutý zákon je protiústavný, či mal byť sťažovateľ oslobodený a už vôbec nie či sťažovateľ je ešte sudcom. Lebo to tvrdiť už len vzhľadom na štádium konania (predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti) a predmet konania ani nemôžem. Vec si len zasluhovala byť predmetom prijatia na ďalšie konanie a po jej prijatí aj potenciálne predmetom predloženia veci plénu ústavného súdu na zjednotenie výkladu.

5. Ako som už na viacerých miestach uvádzal, platformu pre tvorbu doktrín vidím v meritórnych rozhodnutiach ústavného súdu, pričom práve stanoviská všetkých relevantných subjektov sú to, čo nielen kultivuje diskurz, ale hlavne zvyšuje legitimitu a relevanciu následných rozhodnutí.

6. Kľúčovým prvkom, pre ktorý sa najvyšší správny súd v podstate ani len neprepracoval k domnievaniu sa či nedomnievaniu sa o neústavnosti spomínaného zákona je jeho názor, že predmetom úpravy sťažovateľom napadnutého predpisu nie je regulácia viny a trestu, ale

status sťažovateľa. Iba právnu úpravu k vine a trestu by podľa najvyššieho správneho súdu mohol predložiť v disciplinárnej záležitosti na konanie pred ústavným súdom o jej súlade s ústavou.

7. Dovoľujem si poukázať na nie až taký dávny prípad, keď podmienka „rozhodovania o vine a treste“ nebola interpretovaná najvyšším správnym súdom (a napokon ani ústavným súdom) tak striktne. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2023 ústavný súd posudzoval návrh najvyššieho správneho súdu, ktorým tento namietal súlad ustanovenia § 6 ods. 4 písm. b) v časti slov „písm. a), ak je disciplinárne obvineným prokurátor“, ustanovení § 9 ods. 1 písm. a) a § 10 ods. 1 disciplinárneho súdneho poriadku. Disciplinárny senát nadobudol pochybnosti o tom, či zloženie senátu v zmysle § 6 predmetného zákona zodpovedá požiadavkám vyplývajúcim z čl. 46 ods. 1 a čl. 141 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

8. Rovnaký súd, odlišné posúdenie. Ak plénum ústavného súdu prijalo uznesením vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2023 na ďalšie konanie návrh najvyššieho správneho súdu k právnemu predpisu, ktorého predmetom úpravy v podstatnom nebola otázka viny či trestu, ale namietaný tentokrát „status“ súdu, bolo podľa môjho názoru minimálne potrebné vysporiadať sa s otázkou, prečo táto cesta bola odmietnutá v prípade, ak bol namietaný „status“ sťažovateľa. Podľa mňa si to zaslúžilo podanie návrhu na zjednotenie právnych názorov.

9. Sťažovateľovi sa nedala odpoveď na zásadnú otázku, ktorá ho zaujímala – či je ním označený zákon v rozpore s ústavou a prečo, pritom práve podľa tohto zákona sa disciplinárny proces proti jeho vôli fakticky ukončil. Na nedaní odpovede participuje najvyšší správny súd, a to istým spôsobom formalisticky a podľa môjho názoru aj arbitrárne. Nemožno nútiť súdy, aby sa domnievali, že sú niektoré právne predpisy v nesúlade s ústavou či dohovorom, avšak od nich možno vyžadovať, aby toto svoje rozhodnutie riadne odôvodnili.

10. Nie je úlohou ústavného súdu byť súdom skutkovým. Jeho úlohou je posúdiť, či bol proces „férový“ (v angličtine sa právo na spravodlivý súdny proces označuje doslova ako právo na férový súdny proces – „*right to a fair trial*“). V prípade férového rozhodnutia účastník konania je schopný také rozhodnutie akceptovať, pretože férové boli podmienky, za akých bolo vo veci rozhodnuté, a bolo mu dostatočne vysvetlené, prečo tak bolo rozhodnuté. Je však férové rozhodnutie, ktoré je založené na argumentoch, ktoré sa ten istý súd v inom prípade rozhodol neaplikovať (napadol predpis, ktorého predmetom úpravy nebola otázka viny či trestu)? Je férové od samotného ústavného súdu trvať na splnení formálnej podmienky, ak v inom konaní prijal návrh toho istého súdu aj bez toho, aby takú podmienku skúmal (teda na nej netrval)?

11. Princíp právnej istoty si vyžaduje, aby sa v obdobných veciach postupovalo rovnako. Sťažovateľ si zaslúžil odpovede na svoje otázky, a to tým skôr, že podstatou jeho námietok bol vlastne argument, že (aj s ohľadom na označenú právnu úpravu) stratil možnosť svoje meno očistiť alebo minimálne získať meritórne rozhodnutie o tom, či k spáchaniu disciplinárneho previnenia z jeho strany došlo alebo nie.

12. Stotožňujem sa s väčšinou senátu prezentovanou vo väčšinovom uznesení v časti „*návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov pochádzajúci od všeobecného súdu má nenahradiťné miesto v systéme špecifickej a koncentrovanej súdnej kontroly ústavnosti,*

pretože je nástrojom ochrany konkrétneho jednotlivca priamo pred legislatívnou mocou. Práve preto je nevyhnutné, aby ústavný súd venoval svoju pozornosť prípadom, keď súdy túto svoju právomoc (a zároveň povinnosť) nevyužívajú“ (zvýraznenie pridané autorom). Vo výsledku ale táto ambícia naplnená nebola. Ak sťažovateľ nemal inú platformu, akou by spochybňovaný zákon napadol na ústavnom súde, mohlo ísť práve o prípad, na ktorý uvedená doktrína dopadá. Je síce pravdou, že k zániku funkcie došlo zo zákona, no výsledok disciplinárneho konania a jeho ukončenie sú dôsledkom práve sťažovateľom označeného zákona.

13. Rád by som tiež konfrontoval rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 427/2023 (body 20 a 21) a sp. zn. II. ÚS 567/22 (body 17 a 18), kde senáty ústavného súdu (vo veci senátu III som nebol jeho členom, pozn.) zhodne zotrvávajú na pôvodnej doktríne absencie aktívnej legitimácie na podanie návrhu podľa čl. 125 ústavy: *«Ústavný súd už vo svojom uznesení č. k. II. ÚS 349/2021-25 zo 6. júla 2021 (na ktoré poukázal aj najvyšší správny súd) vo vzťahu k argumentom sťažovateľa týkajúcim sa protiústavnosti zákona o sudcoch účinného od 15. októbra 2019 uviedol, že týmito argumentmi sa v konaní podľa čl. 127 ústavy nemôže zaoberať; „ústavný súd vychádza z prezumpcie ústavnosti § 19 zákona o sudcoch. Prezumpcia ústavnosti zákona platí dovtedy, kým ústavný súd túto domnienku vo svojom rozhodnutí nevyvráti, a to v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy. Keďže ústavný súd dospel k záveru, že odvolací disciplinárny senát nie je aktívne vecne legitimovaný na podanie návrhu na začatie takého konania a žiadny iný subjekt takýto návrh nepodal, je toho názoru, že § 19 zákona o sudcoch je ústavne súladná právna norma, ktorá je súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky.“. Ústavný súd nevidí žiaden dôvod, aby sa od názoru vysloveného vo svojom predchádzajúcom rozhodnutí odchýlil, a to napriek tomu, že kompetencia rozhodovať o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov a iných zákonom určených osôb bola s účinnosťou od 1. decembra 2021 zverená disciplinárnym senátom najvyššieho správneho súdu (bod 4).»* (II. ÚS 567/22).

14. V záujme budovania doktríny by som rád poznamenal, že judikatúra ústavného súdu (napr. PL. ÚS 7/02) týkajúca sa disciplinárnych súdov je z môjho pohľadu presunom agendy najvyššiemu správneho súdu prekonaná a nevidím dôvod, aby sa v disciplinárnych veciach nemohol najvyšší správny súd obrátiť na ústavný súd vo veci návrhu na začatie konania podľa čl. 125 ústavy o súlade právnych predpisov (čo napokon potvrdilo samotné plénum ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2023). V tejto súvislosti je podnetné a prorocké odlišné stanovisko staršieho dáta, ktoré spísali sudcovia ústavného súdu Juraj Babjak a Daniel Šváby práve k uzneseniu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/02, kde uvádzajú, že *„... medzi rozhodovaním najvyššieho súdu ako disciplinárneho súdu a rozhodovaním najvyššieho súdu ako všeobecného súdu nie je taký rozdiel, na základe ktorého by bolo možné dospieť k záveru, že najvyšší súd ako disciplinárny súd sa nepodieľa na výkone štátnej moci rozdelenej podľa ústavy na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že sudca, proti ktorému sa vedie disciplinárne konanie – rovnako ako účastník akéhokoľvek iného sporu rozhodovaného všeobecným súdom – nie je aktívne legitimovaný na podanie návrhu na konanie ústavného súdu o súlade právneho predpisu, ktorý sa v tomto disciplinárnom konaní aplikuje, s ústavou. Aktívnou legitimáciou na podanie takéhoto návrhu disponuje v zmysle*

čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy výlučne súd, ktorý o veci rozhoduje. Účelom tejto úpravy je umožniť príslušnému súdu, aby práve na základe skúsenosti s aplikáciou všeobecne záväzného právneho predpisu v konkrétnom rozhodovacom kontexte namietol a zdôvodnil údajný nesúlads takéhoto predpisu s ústavou, a tým predišiel dvom ústavne neželateľným situáciám. Po prvej situácii, v ktorej súd o veci rozhodne podľa právneho predpisu, o ktorého súlade s ústavou má dôvodné pochybnosti. Po druhej, naopak, situácii, v ktorej všeobecný súd na seba atrahuje právomoc rozhodnúť o súlade dotknutého právneho predpisu s ústavou napriek tomu, že takáto právomoc je v Slovenskej republike zverená výlučne ústavnému súdu. Podľa nášho názoru nie je medzi povahou a účinkami rozhodovania všeobecného súdu v akejkoľvek občianskoprávnej alebo trestnoprávnej veci a rozhodovania disciplinárneho súdu o disciplinárnej zodpovednosti sudcu taký rozdiel, ktorý by odôvodnil záver, že sudca, proti ktorému sa vedie disciplinárne konanie, by nevyhnutne jednej z týchto situácií mal byť vystavený, a tak byť pozbavený záruk, ktoré v záujme ústavne konformného výkladu a uplatňovania právnych predpisov zakotvuje inštitút tzv. predbežnej otázky. **Považujeme totiž za nepochybné, že obsahovo identickým právam musí byť poskytnutá rovnaká ústavná ochrana a osobe obvinenej z obsahovo identického protiprávneho činu musia byť poskytnuté rovnaké ústavné záruky. Inak totiž môže dôjsť k neodôvodnenej nerovnosti medzi porovnateľnými skupinami subjektov v rozpore s čl. 12 ods. 1 ústavy (pozri napr. PL. ÚS 12/97).**“ (zvýraznenie pridané, pozn.).

15. V záujme kontextu v tejto súvislosti pripomínam, že z môjho pohľadu neobstoí argument, že v čl. 142 ods. 1 ústavy nie je výslovne uvedené, že súdy rozhodujú v „disciplinárnych“ veciach, pričom sú výslovne spomenuté len občianskoprávne a trestnoprávne veci, ako aj preskúmanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosti rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Odkazujem *i. a.* na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach Lutz v. Nemecko (sťažnosť č. 9912/82), Kadubec v. Slovensko (sťažnosť č. 27061/95), Lauko v. Slovensko (sťažnosť č. 26138/95), Tsonyo Tsonev v. Bulharsko č. 2 (sťažnosť č. 2376/03), Sergey Zolotukhin v. Rusko (sťažnosť č. 14939/03), Čanady v. Slovensko č. 2 (sťažnosť č. 18268/03), v zmysle ktorých má i priestupok trestnú povahu, a preto možno naň aplikovať čl. 6 dohovoru, a teda ide o podstatu konania a sankcie, a nie jeho označenie. Z pohľadu ochrany čl. 6 ods. 1 dohovoru teda možno trestné a disciplinárne veci častokrát stotožniť.

16. K procesnému vybaveniu veci (odmietnutie z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti) osobitne uvádzam, že podľa môjho názoru v tomto prípade nešlo o zjavnú neopodstatnenosť a ústavná sťažnosť si zaslúžila meritórne preskúmanie zo strany ústavného súdu. Mojim postojom reagujem najmä na výrok napadnutého uznesenia, ktorým najvyšší správny súd zamietol návrh sťažovateľa, aby najvyšší správny súd podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ústavnom súde.

17. Bolo potrebné bližšie preskúmať, či odpoveď najvyššieho správneho súdu na argumenty sťažovateľa bola dostatočná a či posúdenie prejudiciality najvyšším správnym súdom bolo náležité.

18. Kedysi som napísal, že vojna v orgánoch presadzujúcich právo nezvykne mať víťazov, ale zväčša jej dôsledkom je strata kreditu a spoločenská skepsa. Práve čl. 144 ods. 2 ústavy

vnímam ako jednu z garancií, ktoré ústava v sebe má na účely ochrany práve týchto orgánov pred svojvôľou a revanšom zákonodarcu. V prípade, ak by došlo k prenasledovaniu sudcov, prokurátorov, exekútorov alebo notárov zo strany výkonnej moci (napríklad podanie disciplinárneho návrhu) alebo zákonodarnej moci (napríklad zavedenie príliš prísnych disciplinárnych postihov za temer bagatelné prehrešky), je to práve najvyšší správny súd, ktorý môže pochybnosť o ústavnosti normy vyriešiť práve v rámci disciplinárneho konania.

19. Je potrebné si tiež uvedomiť, že aj keď v posudzovanej veci ide o sudcu, obdobné disciplinárne konania v gescii najvyššieho správneho súdu sú vedené aj proti prokurátorom, exekútorom alebo notárom. Som presvedčený, že odmietnutie testovať ústavnosť právnej úpravy artikuláciou použitou najvyšším správnym súdom v konaní podľa čl. 125 ústavy bolo v rozpore s princípmi, na ktorých je ústava postavená.

20. Napokon si pomôžem ešte krátkym citátom z odlišného stanoviska sudcov Babjaka a Švábyho: „Rozhodnutie sa týka mimoriadne citlivého vzťahu medzi súdnou mocou na jednej strane a zákonodarnou a výkonnou mocou na druhej strane. Nezávislosť súdnej moci je jedným z fundamentálnych komponentov akéhokoľvek demokratického poriadku založeného na panstve práva. Súdna moc je inštitucionálne a mocensky najobťaženejšou a najzraniteľnejšou z tradičných zložiek štátnej moci. Reálnosť garancií nezávislosti súdnej moci je preto potrebné úzkostlivo strážiť, a to jednak pred bezprostrednými zásahmi, jednak pred zásahmi nepriamymi.“ (odlišné stanovisko k veci sp. zn. PL. ÚS 7/02).

V Košiciach 23. novembra 2023

Peter Straka
sudca