

Odlišné stanovisko
sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej
k veci sp. zn. PL. ÚS 2/2012

Podľa § 32 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov pripájam svoje odlišné stanovisko k nálezu č. k. PL. ÚS 2/2012-90 z 18. novembra 2015, ktorým Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) o návrhu skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania o súlade

- článku II bodu 1 zákona č. 467/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 467/2011 Z. z.“), s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 141 ods. 1 a 2, čl. 141a ods. 5 písm. c) a d) [v čase podania návrhu išlo o čl. 141a ods. 4 písm. a) a b)] a čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“),

- článku II bodov 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 a 28 zákona č. 467/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 1, 3 a 4, čl. 30 ods. 1, 3 a 4, čl. 141 ods. 1 a 2 a čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy, čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „medzinárodný pakt“) a čl. 6 ods. 1 dohovoru

- článku III bodov 2 a 5 zákona č. 467/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 1, 3 a 4, čl. 30 ods. 1, 3 a 4, čl. 141 ods. 1 a 2 a čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy, čl. 25 písm. b) medzinárodného paktu,

- článku III bodu 9 zákona č. 467/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 141 ods. 1 a 2 a čl. 141a ods. 5 písm. c) a d) [v čase podania návrhu išlo o čl. 141a ods. 4 písm. a) a b)] ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru

rozhodol tak, že vyslovil nesúladiť čl. II bodov 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 a 28 zákona č. 467/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1 a čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy, a vo zvyšnej časti návrhu navrhovateľov nevyhovel.

Napadnutý zákon č. 467/2011 Z. z. bol prijatý 29. novembra 2011 (predkladala ho do parlamentu predchádzajúca vláda) a nadobudol účinnosť 1. januára 2012. Vzhľadom na rozsah zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdnej rade“) a na rozsah realizovaných zmien (takmer tri desiatky) zákonom č. 467/2011 Z. z. nejde o celkom zanedbateľnú novelu. Túto už 24. januára 2012 napadli navrhovatelia na ústavnom súde v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. Od roku 2012 bol zákon novelizovaný štyri razy. Za zásadnú treba považovať novelu zákona o súdnej rade vykonanú zákonom č. 195/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 195/2014 Z. z.“), ktorá nadväzovala na novelu ústavy realizovanú ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 161/2014 Z. z.“), schváleným 4. júna 2014, ktorá nadobudla účinnosť 1. septembra 2014 a ktorá sa „dotkla“, čo sa týka zákona č. 467/2011 Z. z., § 4 ods. 2 a § 6 ods. 8 zákona o súdnej rade, avšak nedotkla sa ustanovení o voľbe členov súdnej rady, hoci zákonodarcovi muselo byť jasné, že aj táto otázka si vyžaduje nové legislatívne riešenie.

Z dôvodovej správy k vládnomu návrhu zákona č. 467/2011 Z. z. vyplýva, že do zákona o súdnej rade sa zavádza

- ustanovenie zásad výberových konaní a hodnotenia sudcov všeobecne záväzným právnym predpisom (čl. III bod 9) a vypúšťa sa právomoc súdnej rady určovať zásady výberových konaní a hodnotenia sudcov (čl. II bod 1),

- v záujme dosiahnutia proporcionálneho zastúpenia členov súdnej rady sudcami regionálny princíp volieb (čl. II body 6 až 25 a 28),

- v záujme transparentnosti verejnosť hlasovania súdnej rady a zákaz hlasovania *per rollam*, forma rozhodovania a inštitút odlišného stanoviska a jeho zverejňovania (čl. II body 2 až 4), zverejňovanie materiálov, o ktorých súdna rada rokuje (čl. II bod 5),

- nezlučiteľnosť funkcie predsedu a podpredsedu súdu s členstvom v súdnej rade (čl. III body 2 a 5).

1. K vysloveniu nesúladu čl. II bodov 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 a 28 zákona č. 467/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1 a čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy

Navrhovatelia namietajú nesúlad čl. II bodov 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 a 28 zákona č. 467/2011 Z. z. s označenými článkami ústavy, medzinárodného paktu a dohovoru, teda zavedenie regionálneho princípu voľby členov súdnej rady sudcami. Za nesúladné pritom považujú podľa môjho názoru mnohé ustanovenia, ktoré sú len legislatívnym a legislatívno-technickým premietnutím (dôsledkom) zvoleného právneho riešenia systému volieb členov súdnej rady z radov sudcov samotnými sudcami obsiahnutého v § 10 – § 23 zákona o súdnej rade, t. j. legislatívno-technickým „čistením“ právneho predpisu, ktoré neprislúcha podľa môjho názoru ústavnému súdu; mal by ho urobiť zákonodarca vždy po prípadnom vyslovení nesúladu napadnutého zákona (jeho ustanovení) s ústavou alebo medzinárodnými zmluvami.

Podstatu ústavnoprávneho problému tvorí podľa mňa odpoveď na otázku, či zavedenie regionálneho systému volieb členov súdnej rady má samo osebe ústavnoprávny rozmer a či je tento systém v nesúlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 1, 3 a 4, čl. 30 ods. 1, 3 a 4, čl. 141 ods. 1 a 2 a čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy, čl. 25 medzinárodného paktu a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Väčšina pléna ústavného súdu (ďalej aj „plénum“), zohľadniac ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., dospela k záveru, že čl. II body 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 a 28 zákona č. 467/2011 Z. z. nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy (vo zvyšku tejto časti návrhu navrhovateľov nevyhovela). Svoje rozhodnutie odôvodnila tým (bod 11.5 nálezu), že «... *ako obiter dictum* (zvyčajne používané v tvare plurálu ako „*obiter dicta*“, mimochodom povedané; pozn.) *však možno*

iba veľmi stručne dodať, že ako doktrína, tak aj súdna prax (porovnaj nález sp. zn. PL. ÚS 14/2014) výnimočne akceptujú primeranú odchýlku od princípu absolútnej rovnosti volebného práva, ak sú preto dané rovnako silné legitímne dôvody verejného záujmu, ktoré by dokázali vyvážiť zásah do rovnosti hlasov sudcov vo voľbách do súdnej rady.

Vzhľadom na to, že už uvedený rozpor, resp. nesúladi čl. II bodov 6 až 25 a bodu 28 zákona č. 467/2011 Z. z. s aktuálne účinným čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy, by teoreticky kvôli existencii iba ôsmich jednomandátových volebných obvodov znemožňoval kreovanie až deviatich sudcov volených sudcami Slovenskej republiky z ich radov, a teda v konečnom dôsledku by tak znemožňoval kreovanie súdnej rady ako ústavného orgánu súdnej moci v súlade s predstavami ústavodarcu, ústavný súd bez potreby podrobnejšieho skúmania dôvodnosti argumentácie navrhovateľov rozhodol o nesúlade označeného článku a bodov zákona č. 467/2011 Z. z. s v bode 1 výroku tohto rozhodnutia označenými článkami ústavy.».

Na rozdiel od väčšinového názoru pléna podľa môjho názoru zvolenie regionálneho alebo akéhokoľvek iného princípu/spôsobu volieb samo osebe, pokiaľ nemá ústavnoprávny základ, nemožno označiť za nesúladné s ústavou len z dôvodu kvantitatívnej zmeny počtu volených subjektov (v danom prípade členov súdnej rady). Tento právny názor zastávam tak v prípade ustanovenia regionálneho princípu/spôsobu volieb členov súdnej rady sudcami v zákone č. 467/2011 Z. z. (ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2012), ako aj po prijatí novely ústavy ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. (ktorá nadobudla účinnosť 1. septembra 2014), ktorá v čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy len zmenila počet členov súdnej rady z radov sudcov (z ôsmich na deväť), ktorí majú byť volení a odvolávaní sudcami bez toho, aby ustanovila spôsob voľby súdnej rady. Samotná zmena počtu členov súdnej rady volených sudcami ustanovených ústavou nemôže mať za následok podľa môjho názoru nesúladi čl. II bodov 6 až 25 a 28 upravujúcich spôsob realizácie volieb (v danom prípade na regionálnom princípe) s čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy. Je vecou zákonodarcu usporiadať pravidlá volieb členov súdnej rady zo sudcov ich voľbou samotnými sudcami, tak ako to predpokladá a ponecháva na zákonodarcovi aj samotná ústava. Za prirodzené považujem, že zákonodarca tak urobí „pri prvej možnej príležitosti“, v každom prípade v nadväznosti na prijatie novely ústavy. V danej veci prvý raz tak mohol urobiť napr. vtedy,

keď novelizoval zákon o súdnej rade zákonom č. 195/2014 Z. z., ktorým reagoval na novelu ústavy, avšak tak neurobil. Do „nových (najbližších)“ volieb členov súdnej rady zo sudcov by podľa môjho názoru tak mal urobiť. Nepotrebuje k tomu „barličku“ donútenia prezentovanú podľa môjho názoru nedôvodným rigoróznym vyslovením nesúladu čl. II bodov 6 až 25 a 28 s čl. 1 ods. 1 a s čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy.

Argumentácia väčšiny pléna uvedená v bode 11 (presnejšie 11.1 až 11.5, s. 21 až 24 nálezu) odôvodnenia nálezu nie je jednoznačná a presvedčivá. V zásade nereaguje ani na petit návrhu skupiny poslancov. Mám na mysli tieto časti odôvodnenia:

„11.1... V súvislosti s posúdením ústavnej konformity napádaných novelizačných ustanovení zákona č. 467/2011 Z. z. ústavný súd podotýka, že realizácia volieb členov súdnej rady je síce predmetom úpravy zákona o súdnej rade, avšak táto je tiež determinovaná ústavnými princípmi, takže zákonná úprava volieb členov súdnej rady by mohla vyvolať ústavne relevantné otázky, len ak by v rozpore s ústavodarcom nastavenými princípmi pre tieto voľby znemožnila alebo zásadne ohrozila kreovanie tohto ústavného orgánu súdnej moci.“ a

«11.5 Z uvedeného (prijatie ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. s účinnosťou od 1. septembra 2014, pozn.) vyplýva, že síce nedošlo k zmene úmyslu zákonodarcu, pokiaľ ide o celkový počet členov súdnej rady, ktorých počet ostal nezmenený (18 členov), avšak došlo k zmene počtu členov súdnej rady kreovaných voľbou sudcami Slovenskej republiky z ich vlastných radov, a to z počtu ôsmich členov na deväť členov súdnej rady. Podľa ústavného súdu s uvedenou ústavnou koncepciou už prima facie nekorešponduje, resp. je v kolízii zámer zákonodarcu obsiahnutý v čl. II bodoch 6 až 25 a bode 28 zákona č. 467/2011 Z. z., ktorým bolo zavedených pre voľbu členov súdnej rady volených sudcami Slovenskej republiky z ich radov iba osem jednomandátových volebných obvodov, v ktorých by logicky nebolo možné zvoliť až deväť sudcami... volených členov súdnej rady tak, ako to predpokladá ústava; zákonná úprava sa tak stala obsolentnou... (vhodnejšie: obsolétnou, vychádzajúc z pôvodného latinského slova „obsoletus“ zastaraný, pozn.).».

Ústavný súd (väčšina pléna) tak sám produkuje rozhodnutie s nedostatočným odôvodnením, ktoré nereaguje na argumentáciu navrhovateľov a nevyrovnáva sa s ňou, teda rozhodnutie s takým nedostatočným a nepresvedčivým odôvodnením, ktoré

je v prípade, ak sa objaví v rozhodnutí všeobecných súdov, zrušované práve ústavným súdom minimálne z dôvodu jeho zmätočnosti.

Väčšina pléna ústavného súdu pri rozhodovaní o návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu čl. II bodov 6 až 25 a 28 s označenými článkami ústavy vlastne nekorektným spôsobom nahradila ťažiskovú pôvodnú argumentáciu navrhovateľov súvisiacu s ich námietkou protiústavnosti regionálneho princípu v podstate jednou „novoobjavenou“ otázkou (námietkou) nesúladného počtu sudcov v súdnej rade volených sudcami. Stačilo povedať, že zrazu, a dokonca už *prima facie*, teda na prvý pohľad, podľa prvého dojmu (prvé dojmy často nemusia byť správne, aj keď sa vyjadria po latinsky) zámer zákonodarcu nekorešponduje s ústavnou koncepciou (pričom sa ako *corpus delicti* z ústavného klobúka vytiahlo číslo 9 namiesto čísla 8) – a logicky sa zákonná úprava stáva obsoľnou bez akejkoľvek zmienky o namietnutej protiústavnosti zavedenia (zavedeného) regionálneho princípu, ktorý rozhodne *prima facie* nie je v rozpore s ústavou. Chýba sľubovaná argumentácia ústavnými princípmi (namietnuté boli napr. tie v čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 1, 3 a 4, čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy...). Postačuje „argument jedným zmeneným číslom“. Inak povedané – odôvodnenie väčšiny pléna v tomto bode nálezu je „prázdne“, a preto logicky aj nepresvedčivé.

2. K ďalším otázkam

Nemohla som súhlasiť ani s ďalšou časťou nálezu týkajúcou sa posúdenia ústavnosti čl. II bodu 1 zákona č. 467/2011 Z. z. V čase rozhodovania ústavného súdu bol § 4 ods. 2 písm. a), ktorého znenie namietali navrhovatelia, vypustený zo zákona o súdnej rade [s účinnosťou od 1. januára 2012 práve na základe zákona č. 467/2011 Z. z. a zákon č. 195/2014 Z. z. s účinnosťou od 1. septembra 2014 novelizoval znova § 4 ods. 2 písm. a) zákona o súdnej rade], a preto konanie o tejto časti návrhu malo byť zastavené.

Čo sa týka časti odôvodnenia v bodoch 12 a 13, považujem formulovanie vzťahu k exekutive za nekonzistentné. Nazdávam sa, že ani formulácia odôvodnenia v bode 13 nevystihuje podstatu veci, keď sa v nej konštatuje, že *«právnou úpravou [§ 92 ods. 3*

zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdoch“), pozn.] *zákonodarca delegoval na exekutívu oprávnenie vydať vykonávací právny predpis upravujúci zásady výberového konania...», čo nekorešponduje podľa môjho názoru s čl. 123 ústavy a ani so splnomocňovacím ustanovením § 92 ods. 3 zákona o súdoch.*

Nemohla som súhlasiť s časťou odôvodnenia nálezu označenou ako „*Vlastný prieskum*“ bod 9 „*Ústavnoprávne postavenie Súdnej rady...*“ (neskôr „postavenie súdnej rady v právnom poriadku“) vyúsťujúcou do podľa mňa veľmi spornej mega-definície súdnej rady (končiacej optimistickým záverom: „*a tak by mala byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej*“), ktorá pre danú vec z hľadiska ústavnoprávneho posúdenia napadnutých ustanovení zákona o súdnej rade nemá žiadny ústavnoprávny význam. Predovšetkým vzhľadom na to, že novela ústavy realizovaná ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. novelizáciou čl. 145a ústavy jednoznačne bez okázalých definícií „dala najavo“, za aký ústavný orgán treba súdnu radu považovať. Túto časť odôvodnenia rozhodne považujem za zbytočnú nadprácu, za superfluum.

Pretože s väčšinovým právnym názorom pléna ústavného súdu nesúhlasím, pripájam k nemu svoje odlišné stanovisko.

V Košiciach 18. novembra 2015