



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PLz. ÚS 2/2018-18

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 19. septembra 2018 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovej, Milana Ľalíka, Mojmíra Mamojku, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika podľa § 6 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 vo veci zjednotenia odchylného právneho názoru IV. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky vysloveného v uznesení č. k. IV. ÚS 46/2011-13 zo 17. februára 2011, názoru I. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky vysloveného v náleze č. k. I. ÚS 454/2012-65 z 10. decembra 2014 a názoru I. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky, ku ktorému dospel pri predbežnom prerokovaní sťažnosti [REDAKOVANÉ] v konaní vedenom pod sp. zn. I. ÚS 215/2015, prijal toto

s t a n o v i s k o :

Člena Súdnej rady Slovenskej republiky **n i e j e m o ž n é** odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho na tento post nominoval, lebo len tak sa zaručí jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Odôvodnenie:

I.

1. Podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „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.

2. Ústavnému súdu bola 18. augusta 2014 doručená sťažnosť [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovateľka“), zastúpenej advokátkou JUDr. Tatianou Polkovou, advokátska kancelária, Gaštanová 3077/17, Žilina, vo veci namietaného porušenia jej základných práv zaručených v čl. 30 ods. 4 a čl. 46 ods. 1 ústavy, v čl. 21 ods. 4 a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) č. 1249-2014-BA zo 16. júna 2014 (ďalej len „rozhodnutie prezidenta“) o jej odvolaní z funkcie člena Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“) pred uplynutím funkčného obdobia.

3. Sťažovateľka vo vzťahu k namietanému rozhodnutiu prezidenta v sťažnosti v prvom rade zdôrazňuje, že v danom prípade absentuje ústavne tolerovateľný dôvod využitia právomoci prezidenta odvolať člena súdnej rady pred uplynutím funkčného obdobia, a uviedla, že pri absencii právnej úpravy dôvodov odvolania člena súdnej rady v ústave možno za dôvod odvolania považovať len stratu jedného z predpokladov ustanovených v čl. 141a ods. 2 ústavy na to, aby sa kandidát mohol stať členom súdnej rady, čo prezident v jej prípade nerešpektoval.

Podľa sťažovateľky súdna rada je «... *nezávislým ústavným orgánom... jej postavenie je voči iným ústavným orgánom rovnocenné. Z týchto dôvodov v sťažovateľkinej veci nemôže platiť princíp „kto menuje, odvoláva“ ... Člen súdnej rady pri výkone svojej funkcie*

neplní úlohy nominanta, ale úlohy a ciele nezávislej súdnej rady.» Sťažovateľka tiež uviedla, že namietané rozhodnutie prezidenta trpí nedostatočným odôvodnením, keďže odkazuje len na ustanovenie § 26 ods. 1 písm. c) 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“), pričom podľa sťažovateľky *„Neuvedenie dôvodov odvolania dotknutej osoby z funkcie, ktorú zastáva, umožňuje orgánu verejnej moci, aby tieto dôvody zostali skryté a utajené nielen pred verejnosťou, ale aj pred akoukoľvek právnou kontrolou, ktorá by mohla preskúmať ich transparentnosť, zákonnosť, cieľ a nevyhnutnosť.“*

4. Uznesením č. k. I. ÚS 215/2015-14 z 13. mája 2015 bola sťažnosť sťažovateľky prijatá na ďalšie konanie.

5. Konanie vedené pod sp. zn. IV. ÚS 46/2011

5.1 Uznesením č. k. IV. ÚS 46/2011-13 zo 17. februára 2011 bola z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti odmietnutá sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 30 ods. 4 a čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 141a ods. 3 ústavy, k porušeniu ktorých malo dôjsť v príčinnej súvislosti s uznesením vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) č. 37 z 19. januára 2011 o jeho odvolaní z funkcie člena súdnej rady ešte pred uplynutím jeho funkčného obdobia. Sťažnosť bola založená na identickej argumentácii ako sťažnosť sťažovateľky v konaní sp. zn. I. ÚS 215/2015.

5.2 V odôvodnení uznesenia č. k. IV. ÚS 46/2011-13 zo 17. februára 2011 ústavný súd poukázal v prvom rade na skutočnosť, že v čl. 141a ústavy a ani v § 26 ods. 1 písm. c) zákona o súdnej rade nie sú žiadnym spôsobom vymedzené dôvody, na základe ktorých by vláda mohla uplatniť svoju právomoc, odvolať ňou vymenovaného člena súdnej rady z funkcie, pričom vo svojom odôvodnení ďalej ústavný súd uviedol:

«K ústavným (verejným) funkciám, z ktorých možno ústavného činiteľa odvolať bez

toho, aby ústava alebo zákon ustanovovali dôvody odvolania (popri funkciách členov súdnej rady), patria funkcie predsedu a podpredsedov národnej rady, ako aj funkcie predsedov výborov národnej rady (ďalej len „funkcionári národnej rady“). Rovnako ako pri členoch súdnej rady ústava a tiež zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“) len ustanovujú právomoc národnej rady voliť a odvolávať (vo vzťahu k predsedom výborov národnej rady ústava ustanovuje výslovne len právomoc národnej rady voliť ich do tejto funkcie, pričom právomoc národnej rady odvolať ich z tejto funkcie upravuje výslovne len rokovací poriadok, pozn.) týchto ústavných činiteľov z ich ústavnej funkcie (pozri čl. 89 ods. 1, čl. 90 ods. 1 a čl. 92 ods. 1 ústavy, resp. § 14 ods. 1, § 15 a § 16 rokovacieho poriadku)...

Vzťah funkcionárov národnej rady k národnej rade, ktorá ich do ústavných funkcií volí a ktorá ich z nich môže aj predčasne odvolať, je založený na (politickej) dôvere, t. j. na vzťahoch ústavno-politickej zodpovednosti. Z toho vyplýva, že národná rada môže funkcionárov národnej rady z ich ústavných funkcií odvolať aj bez toho, aby svojim konaním (opomenutím) porušili určitú právom ustanovenú povinnosť, t. j. k odvolaniu z ústavnej funkcie postačuje aj strata (politickej) dôvery. Na porovnateľných základoch je založené aj odvolávanie predsedu a ďalších členov vlády prezidentom s tým rozdielom, že vzťah (politickej) dôvery je v ich prípade založený nie na ich priamom zodpovednostnom vzťahu k prezidentovi, ktorý disponuje právomocou odvolať ich z funkcie, ale na ich zodpovednostnom vzťahu k národnej rade (príp. aj k predsedovi vlády v prípade ďalších členov vlády, pozn.), pričom prezident tento zodpovednostný vzťah len autorizuje (sprostredkúva) svojim odvolacím aktom (rozhodnutím).

Podľa názoru ústavného súdu neexistujú racionálne argumenty na spochybňovanie tvrdenia, že vzťah vlády (ale aj prezidenta, národnej rady a v zásade aj sudcov Slovenskej republiky) k tým členom súdnej rady, ktorí patria do jej „kreačnej dispozície“, je založený na porovnateľných vzťahoch ako vzťah funkcionárov národnej rady k národnej rade, ktorá disponuje právomocou voliť a odvolávať ich z ich ústavnej funkcie, resp. na vzťahoch predsedu a ďalších členov vlády k národnej rade (a v nadväznosti nato k prezidentovi), t. j.

aj v tomto prípade ide o vzťah, ktorý je založený na existencii (politickej) dôvery. Naopak, v prospech tohto tvrdenia možno formulovať racionálne argumenty, ktoré možno vyvodit' zo samotnej ústavnej konštrukcie súdnej rady, ako aj zo súvisiaceho ústavného textu.

V prvom rade ústavný súd nemá dôvod (a v zásade ani právo) spochybňovať racionálny prístup ústavodarcu k vnútornej konštrukcii čl. 141a ústavy upravujúceho postavenie, zloženie, pôsobnosť a spôsob uznášanía sa súdnej rady. Ak ústavodarca na rozdiel od iných ústavných funkcií (pozri už uvedené) neustanovil dôvody, na základe ktorých možno členov súdnej rady odvolať z ich funkcie, tak to neurobil z dôvodu opomenutia (či pochybenia), ale na základe racionálnej úvahy zodpovedajúcej ústavnému zloženiu súdnej rady pozostávajúceho zo zástupcov jednotlivých zložiek moci, resp. ústavných orgánov, ktoré tieto zložky moci reprezentujú, ako aj z ústavou ustanoveného spôsobu jej uznášanía, ktorý predpokladá dosiahnutie konsenzu zástupcov jednotlivých zložiek moci, resp. zástupcov ústavných orgánov, ktoré ich reprezentujú vo veciach týkajúcich sa chodu súdnictva, t. j. vo veciach, ktoré zahrnul do pôsobnosti súdnej rady.

Ústavou ustanovená vnútorná konštrukcia (zloženie) súdnej rady by totiž podľa názoru ústavného súdu stratila svoje racionálne opodstatnenie, ak by členovia súdnej rady po svojom ustanovení (zvolení, resp. vymenovaní) nemali žiadnu väzbu na tých, ktorí ich do tejto funkcie ustanovili (zvolili, vymenovali). Tým by sa ak už nie znemožnila, tak aspoň podstatným spôsobom sťažila možnosť tých, ktorým ústavodarca nie náhodou zveril právomoc kreovať (voliť a vymenúvať) členov súdnej rady, t. j. sudcom Slovenskej republiky, národnej rade, prezidentovi a vláde, prenášať na pôdu súdnej rady svoje predstavy o fungovaní súdnictva a ovplyvňovať v primeranom rozsahu (v rozsahu zodpovedajúcom počtu členov súdnej rady, ktorí sú v ich kreačnej dispozícii) jej rozhodovanie. Vnútorná konštrukcia, resp. zloženie súdnej rady a spôsob jej uznášanía vychádzajú teda (logicky a vedome) z požiadavky zachovania vzťahu (politickej) dôvery medzi členmi súdnej rady a subjektmi, ktoré ich do ich funkcií ustanovili, čomu musí zodpovedať oprávnenie týchto subjektov odvolať ich z funkcie aj z dôvodu „straty dôvery“, resp. aj z iného ústavou a ani zákonom neustanoveného dôvodu. Na tom nič nemení skutočnosť, že súdna rada je začlenená do siedmej hlavy ústavy označenej nadpisom

„Súdna moc“, ani to, že do pôsobnosti súdnej rady patria veci týkajúce sa chodu súdnictva. Ide o vyvážené ústavné riešenie, ktoré je akceptovateľné aj z hľadiska princípov demokratického a právneho štátu, keďže je reálnym prejavom systému vzájomných brzd a protiváh v rámci ústavou ustanoveného systému del'by moci, ktoré zároveň v plnom rozsahu rešpektuje princíp nezávislosti sudcov a sudcovského rozhodovania. V tejto súvislosti ústavný súd opätovne zdôrazňuje, že oprávnenie vlády (ale aj národnej rady, prezidenta a sudcov Slovenskej republiky) odvolať členov súdnej rady, ktorí sú v jej „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty dôvery, nenarušuje nezávislosť súdnej rady ako ústavného orgánu vzhľadom na jej zloženie a spôsob uznášania sa.

... v kontexte s uvedenými právnymi závermi ústavný súd zastáva názor, že ústavná konštrukcia ustanovovania a odvolávania členov súdnej rady v kontexte s ďalšími ustanoveniami čl. 141a ústavy, ako aj ústavnými princípmi umožňuje vláde odvolať člena súdnej rady, ktorý sa nachádza v jej „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty dôvery...

... Nad ich rámec ale ústavný súd považuje za potrebné uviesť, že v prípadoch, ak ústavná konštrukcia odvolávania z určitej ústavnej funkcie nie je založená na taxatívnom alebo aspoň demonštratívnom vymedzení ústavných (zákonných) dôvodov odvolania, tak potom súčasťou obsahových náležitostí rozhodnutia o odvolaní nemusí byť (aj keď byť môže) aj reálny dôvod (ktorým je spravidla strata dôvery), na základe ktorého príslušný orgán verejnej moci ústavného činiteľa z jeho ústavnej funkcie odvolal. Tomuto záveru zodpovedá v období po nadobudnutí účinnosti ústavy aj prevládajúca ústavná prax odvolávania členov vlády, resp. funkcionárov národnej rady.»

5.3 Z uvedeného vyplýva, že v uznesení č. k. IV. ÚS 46/2011-13 zo 17. februára 2011 bol IV. senátom ústavného súdu ustálený právny záver, podľa ktorého oprávnenie vlády [ale aj Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), prezidenta a sudcov Slovenskej republiky] odvolať členov súdnej rady, ktorí sú v jej „kreačnej dispozícii“, aj z dôvodu straty dôvery nenarušuje nezávislosť súdnej rady ako ústavného orgánu vzhľadom na konštrukciu spôsobu ustanovovania a odvolávania jej členov, ako aj spôsobu jej rozhodovania v kontexte s ďalšími ustanoveniami čl. 141a ústavy.

6. Konanie vedené pod sp. zn. I. ÚS 454/2012

6.1 V podstatných bodoch k zhodným záverom ako IV. senát ústavného súdu (pozri bod 5.3) musel dospieť aj I. senát ústavného súdu v náleze č. k. I. ÚS 454/2012-65 z 10. decembra 2014, ktorým nevyhovelo sťažnosti [REDAKOVANÉ], vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 30 ods. 4 a čl. 46 ods. 1 ústavy, namietaného porušenia čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 141a ods. 3 ústavy, k porušeniu ktorých malo dôjsť v príčinnej súvislosti s uznesením vlády č. 37 z 19. januára 2011 o jeho odvolaní z funkcie člena súdnej rady ešte pred uplynutím jeho funkčného obdobia. Sťažnosť bola založená na identickej argumentácii ako sťažnosť v konaní vedenom pod sp. zn. IV. ÚS 46/2011.

6.2 Nálezu ústavného súdu č. k. I. ÚS 454/2012-65 z 10. decembra 2014 predchádzalo zamietavé rozhodnutie pléna ústavného súdu č. k. PLz. ÚS 4/2014-12 z 12. novembra 2014 prijaté plénom konajúcim v neúplnom zložení (neboli menovaní dvaja chýbajúci sudcovia, pozn.), ktoré iba piatimi hlasmi podporilo právny názor vyjadrený v rozhodnutí IV. senátu (pozri bod 5), ktorý bol odlišný od názoru väčšiny I. senátu ústavného súdu, a teda keďže tento návrh nezískal potrebnú väčšinu hlasov (potrebných 7 hlasov, pozn.), bol uznesením č. k. PLz. ÚS 4/2014-12 z 12. novembra 2014 zamietnutý bez meritórneho rozhodnutia [druhá a tretia veta čl. 131 ods. 1 ústavy a § 4 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“)].

6.3 V odôvodnení nálezu č. k. I. ÚS 454/2012-65 z 10. decembra 2014 ústavný súd uviedol, že nemôže súhlasiť s tvrdením sťažovateľa, podľa ktorého „*Prístup k funkcii člena súdnej rady a právo na jej vykonávanie počas celého funkčného obdobia sa nemôže pri nezmenenej ústavnej úprave meniť len zmenou politického prostredia v moci zákonodarnej a výkonnej.*“. Naopak, v kontexte s uvedenými právnymi závermi ústavný súd zastáva názor, že ústavná konštrukcia ustanovovania a odvolávania členov súdnej rady v kontexte s ďalšími ustanoveniami čl. 141a ústavy, ako aj ústavnými princípmi umožňuje vláde

odvolať člena súdnej rady, ktorý sa nachádza v jej „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty dôvery, resp. v dôsledku zmeny «„*politického prostredia v moci... výkonnej*“,... *ak ústavná konštrukcia odvolávania z určitej ústavnej funkcie nie je založená na taxatívnom alebo aspoň demonštratívnom vymedzení ústavných (zákonných) dôvodov odvolania, tak potom súčasťou obsahových náležitostí rozhodnutia o odvolaní nemusí byť (aj keď byť môže) aj reálny dôvod (ktorým je spravidla strata dôvery), na základe ktorého príslušný orgán verejnej moci ústavného činiteľa z jeho ústavnej funkcie odvolal.*».

6.4 K uvedenému nálezu č. k. I. ÚS 454/2012-65 z 10. decembra 2014 pripojili svoje odlišné stanoviská sudcovia Milan Lálík a Peter Brňák.

II.

7. Podľa § 6 zákona o ústavnom súde senát, ktorý v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospeje k právnemu názoru odchylnému od právneho názoru vyjadreného už v rozhodnutí niektorého zo senátov, predloží plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Plénum ústavného súdu rozhodne o zjednotení odchylných právnych názorov uznesením. Senát je v ďalšom konaní viazaný uznesením pléna ústavného súdu.

8. Pri preskúmaní skutkovo obdobnej veci (ako sú veci uvedené v bodoch 5 a 6, pozn.) vedenej ústavným súdom pod sp. zn. I. ÚS 215/2015 dospel I. senát ústavného súdu už pri jej predbežnom prerokovaní k odlišným právnym záverom vo vzťahu k otázke ústavne konformného výkladu a uplatnenia ustanovenia § 141a ods. 1 ústavy a § 26 ods. 1 písm. c) zákona o súdnej rade, resp. v otázke možnosti odvolania člena súdnej rady pred uplynutím funkčného (volebného) obdobia, na ktoré bol zvolený/vymenovaný, a preto túto sťažnosť väčšinou hlasov prijal na ďalšie konanie.

9. V uznesení č. k. IV. ÚS 46/2011-13 zo 17. februára 2011 bol IV. senátom ústavného súdu a obdobne v náleze č. k. I. ÚS 454/2012-65 z 10. decembra 2014 I. senátom ústavného súdu ustálený právny záver, podľa ktorého oprávnenie vlády [a obdobne aj

d'alších orgánov verejnej moci majúcich vo vzťahu k súdnej rade kreačnú právomoc – Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „parlament“) a prezident] odvolať členov súdnej rady, ktorí sú v jej „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty politickej dôvery, nenarušuje nezávislosť súdnej rady ako ústavného orgánu vzhľadom na konštrukciu spôsobu ustanovovania a odvolávania jej členov, ako aj vzhľadom na spôsob jej rozhodovania v kontexte s ďalšími ustanoveniami § 141a ústavy.

10. Pri predbežnom prejednaní veci sp. zn. I. ÚS 215/2015 dospel I. senát ústavného súdu k odlišnému právnomu záveru, a to na základe týchto právnych úvah:

11. Neexistencia dôvodov na odvolanie člena súdnej rady v ústave i v zákone o súdnej rade neprezumuje a ani prezumovať nemôže existenciu akýchkoľvek dôvodov na odvolanie člena súdnej rady kedykoľvek v priebehu ústavou mu určenej a garantovanej 5-ročnej doby (čl. 141a ods. 3), tak ako to konštatoval IV. senát ústavného súdu v označenom rozhodnutí, pretože takýto zásah priamo ohrozuje jej nezávislosť, implicitne vyplývajúcu pre ňu z celého druhého oddielu siedmej hlavy ústavy pri zabezpečovaní postavenia súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu (III. ÚS 79/04). Práve posilnenie inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od moci výkonnej a zákonodarnej bolo kľúčovým argumentom pre zakotvenie súdnej rady do siedmej hlavy ústavy upravujúcej súdnu moc ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov a v zmysle dôvodovej správy ktorého *„Začlenenie Súdnej rady Slovenskej republiky do siedmej hlavy Ústavy Slovenskej republiky zvyrazňuje jej nezávislé postavenie od moci zákonodarnej, ako aj výkonnej a je reálnym naplnením ústavnej zásady nezávislosti a oddelenia výkonu súdnej moci od iných orgánov štátu. Zodpovedá tak požiadavke Odporúčania Rady Európy No R (94) 12 Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 13. októbra 1994 na nezávislosť orgánu zodpovedného za výber a služobný postup od vlády a štátnej správy.“*. Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z. tak plne podporuje záver, že na súdnu radu sa vzťahuje záruka nezávislosti od výkonnej moci a zákonodarnej moci, táto záruka sa vzťahuje aj na jej jednotlivých členov, ktorými je tvorená, keďže by nebolo možné hovoriť o nezávislom rozhodovaní, resp. nezávislosti súdnej rady, ak by nebolo garantované, že jej jednotliví

členovia rozhodujú nezávisle, resp. sú nezávislí, neviazaní akýmkoľvek príkazom, a to ani „politickým príkazom“ kreujúceho orgánu. Súdna rada je v ústavnom poriadku Slovenskej republiky (porov. PL. ÚS 10/05, bod 5) výlučne orgán sudcovskej legitimacy, pretože takmer všetky právomoci vykonáva iba voči samotným sudcom. Preto najdôležitejšou zárukou nezávislosti členov súdnej rady je ich neodvolateľnosť počas celého výkonu tejto funkcie.

Ústavný súd v minulosti vo viac ako desiatich rozhodnutiach súdnu radu čiastkovo rôznorodo definoval, pričom však v závislosti od predmetu prejednávanej veci v každom zo svojich rozhodnutí kládol dôraz len na niektorý z jej aspektov, no v žiadnom zo svojich rozhodnutí neponúkol komplexnú ústavnoprávnu charakteristiku súdnej rady.

Zmena nastala až rozhodnutím ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2012 z 18. novembra 2015, v rámci ktorého ústavný súd pristúpil aj ku komplexnému vymedzeniu postavenia súdnej rady v ústavnom poriadku Slovenskej republiky, pričom vychádzajúc zo svojej dovtedajšej judikatúry ústavnoprávne zdefinoval súdnu radu takto: „Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej.“

V rámci odôvodnenia citovaného nálezu pritom ústavný súd venoval osobitnú pozornosť aj požiadavke nezávislosti súdnej rady a okrem iného konštatoval, že „základný zámer zriadenia súdnej rady spočíval v posilnení inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od výkonnej moci, ako aj od moci zákonodarnej. Je pritom zrejmé, že táto záruka nezávislosti sa vzťahuje aj na jej jednotlivých členov, ktorými je tvorená, keďže nie je objektívne možné zabezpečiť nezávislé postavenie súdnej rady ako celku bez toho, aby aj jej jednotlivým členom bolo taktiež zabezpečené nezávislé postavenie.“

12. Postavenie súdnej rady ako nezávislého ústavného orgánu je voči ostatným ústavným orgánom rovnocenné bez existencie akejkoľvek hierarchickej podriadenosti či nadradenosti voči prezidentovi, parlamentu či vláde, ktoré ju kreujú, a preto je ústavne

neudržateľný názor o nevyhnutnosti, aby súdna rada pre výkon ústavou jej zverených kompetencií musela nevyhnutne požívať ich „politickú“ dôveru, resp. žeby jej členovia museli vo vzťahu k orgánu, ktorý ich kreoval, dodržiavať prísnu „politickú disciplínu“, aby tak tieto orgány „... *prenášali na pôdu súdnej rady svoje predstavy o fungovaní súdnictva a ovplyvňovať v primeranom rozsahu jej rozhodovanie...*“, tak ako to uviedol vo svojom rozhodnutí IV. senát ústavného súdu (pozri stranu 18 rozhodnutia, pozn.). Uvedené je nielen v rozpore s princípom nezávislosti zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci v štáte, ale je v rozpore aj s princípom právnej istoty ako základným atribútom právneho štátu, štátu, kde vládne právo, nie jednotlivci či politické strany alebo predstavy vládnucej moci o základných fundamentoch fungovania spoločnosti, pretože ono bráni tomu, aby spoločenskými vzťahmi zmietali vášne či osobné ambície jednotlivcov. Preto iba jasné, precízne a zrozumiteľné právne normy, ktoré poskytujú svojim adresátom odpoveď na otázku, s akými právnymi dôsledkami bude spojené určité ich správanie, sú zárukou ich právnej istoty riadenia spoločenských vzťahov a základným pilierom právneho štátu. Závery IV. senátu ústavného súdu sú v príkrom rozpore s právnou istotou osôb, ktoré sú menované/volené do súdnej rady a ktorým právna úprava po splnení predpokladov na výkon tejto funkcie garantuje nielen právo na 5-ročné funkčné obdobie, ale táto garancia dáva aj záruku na právo v tejto funkcii počas celej tejto doby zotrvať, samozrejme, pri súčasnom splňaní týchto predpokladov a pri súčasnej ústavnej i zákonnej absencii dôvodov na ich odvolanie.

13.1 Aj orgány štátnej moci (vláda, parlament, prezident) sú viazané ústavou a zákonmi a podľa imperatívu čl. 2 ods. 2 ústavy môžu konať iba tak a v takom rozsahu, ako im to tento článok vymedzuje. Preto ak právna úprava mlčí o dôvodoch odvolania člena súdnej rady, platí zásada, že neexistuje ani možnosť odvolať členov súdnej rady pred uplynutím ich funkčného obdobia, a to ani len pre zmenu politického náhľadu menujúceho subjektu k obdobiu svojho „predchodcu“, ktorý vymenoval člena súdnej rady na obdobie 5 rokov podľa čl. 141a ods. 3 ústavy. Vzhľadom na to, že ide o ústavnú úpravu, jej medze nemožno prekročiť, a to ani na základe zákona (m. m. PL. ÚS 12/98), ktorý však v tejto otázke tiež mlčí.

13.2 O tom, že zákonodarca neumožňuje odvolať člena súdnej rady z hocijakých dôvodov podľa § 26 ods. 1 písm. c) zákona o súdnej rade, svedčí aj právna úprava v iných právnych predpisoch, napr. člena štátnej komisie pre voľbu a kontrolu financovania politických strán je možné odvolať aj na základe rozhodnutia toho, kto ho do funkcie delegoval [§ 6 písm. e) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov]. Z tejto konštrukcie vyplýva, že len zmena rozhodnutia postačuje na odvolanie z funkcie, čo prezumuje existenciu dôvery. Právna úprava v zákone o súdnej rade je však iná vzhľadom na postavenie, právomoci a kompetencie súdnej rady, ktoré ju od štátnej komisie výrazne odlišujú. Teda zákonodarca rozlišuje medzi dvoma inštitúciami, a preto je aj interpretátor povinný tieto právne normy vyložiť odlišne, v súlade s pravidlom *lege distinguente*.

14. V prípade predčasného odvolania člena súdnej rady orgánom štátnej moci (vláda, parlament, prezident) ide o vec týkajúcu sa del'by moci v štáte a vzájomných brzd a protiváh, teda nejde o prípad, keď orgán verejnej správy využíva svoju kompetenciu súvisiacu so vzťahmi nadriadenosti a podriadenosti. Vzhľadom na to, že ide o vec dvoch orgánov verejnej moci, je potrebné vykladať príslušný právny poriadok reštriktívne, z čoho – vychádzajúc z čl. 2 ods. 2 ústavy – okrem iného vyplýva, že „*de lege lata*“ neexistuje právna úprava, ktorá by explicitne umožňovala národnej rade, vláde, prezidentovi odvolať nimi menovaných členov súdnej rady z hocijakého dôvodu a navyše bez uvedenia dôvodu. Práve zákaz svojvôle v rámci del'by moci realizuje znaky predvídateľnosti výkonu moci a spravodlivosť pri výkone práva. Pokus IV. senátu ústavného súdu dať neurčitej a podpornej zákonnej úprave explicitný obsah je preto podľa názoru I. senátu ústavného súdu ústavne neudržateľný. Priznanie orgánom kreujúcim členov súdnej rady ústavne neakceptovanú právomoc slobodne, neobmedzene, bezdôvodne, a teda svojvoľne odvolávať členov súdnej rady z ich funkcie pred uplynutím ich funkčného obdobia, by znamenalo nielen absolútnu negáciu ústavou garantovaného ich funkčného obdobia. Uvedené ustanovenie by sa tak stalo obsolétnym a bolo by to v rozpore s princípom normatívnej sily každého ustanovenia ústavy presakujúceho skrz celý právny poriadok.

15. Pokiaľ IV. senát ústavného súdu v uznesení č. k. IV. ÚS 46/2011-13 zo 17. februára 2011 uvádza k postaveniu súdnej rady a jej členov ako analogický príklad parlament a jeho funkcionárov (predsedu a podpredsedov), tento nemôže obstať, pretože nemá žiadny ústavný význam pre posúdenie danej veci, či už len z toho dôvodu, že odvolávanie parlamentných funkcionárov sa deje v prostredí „intra“, a nie „extra“, ako aj z dôvodu, že odvolaním parlamentného funkcionára tento neprestáva byť poslancom parlamentu, čo však v prípade člena súdnej rady neplatí.

16. Rovnako závery IV. senátu sú neudržateľné aj vzhľadom na novelu ústavy ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorý posilnil súdnu radu a zaviedol voľbu a odvolanie predsedu súdnej rady interne (iba) členmi súdnej rady, pretože by to znamenalo, že v budúcnosti by orgán kreujúci súdnu radu (parlament, prezident, vláda) mohol predčasne pred uplynutím funkčného obdobia zbaviť mandátu osobu zvolenú za predsedu súdnej rady, ktorému dala dôveru väčšina samotných členov súdnej rady.

17. Pokiaľ ide o „dôveru“ zo strany národnej rady, vlády alebo prezidenta k osobe nominovanej týmito štátnymi orgánmi za člena súdnej rady, táto tu má iste svoje miesto, avšak vzhľadom na požiadavku nezávislosti súdnej rady a jej členov je význam tejto dôvery k nominovanému členovi ohraničený len na fázu rozhodovania o vymenovaní osoby za člena súdnej rady, avšak už nie aj na samotný výkon funkcie člena súdnej rady. Pokiaľ ide o fázu rozhodovania o tom, ktorú osobu ten-ktorý štátny orgán nominuje za člena súdnej rady, je samozrejmé, že štátny orgán pristúpi k nominácii takej osoby, ku ktorej má v čase rozhodovania dôveru, resp. vo vzťahu ku ktorej verí, že pri nezávislom výkone funkcie člena súdnej rady budú jej názory a postoje najbližšie názorom a postojom nominujúceho štátneho orgánu. Vzhľadom na požiadavku nezávislosti súdnej rady a jej jednotlivých členov však nominujúci štátny orgán nemôže od člena súdnej rady, ktorého nominoval, v priebehu výkonu jeho funkcie člena súdnej rady vyžadovať (pod trvalou hrozbou odvolania zo súdnej rady pre „stratu dôvery“), aby sa riadil jeho pokynmi a príkazmi, teda aby bol len vykonávateľom vôle nominujúceho štátneho orgánu, teda len akýmsi delegátom, ktorý verne tlmočí názory tých, kto ho deleguje. Ústavodarca počítal s tým, že aj napriek

štvorročným volebným cyklom národnej rady a na ne nadväzujúce zmeny zloženia vlády budú členovia súdnej rady (vrátane členov nominovaných národnou radou, vládou a prezidentom) vykonávať celé ústavou predpokladané 5-ročné funkčné obdobie, čím prispejú k zabezpečeniu stability vývoja súdnictva, ako aj k zabezpečeniu všestrannosti názorov na riešenie základných otázok súdnictva.

18. V intenciách ústavnej požiadavky nezávislej a nestrannej súdnej rady neobstojí ani odôvodňujúci argument IV. senátu ústavného súdu, v zmysle ktorého predčasné odvolanie (rozumej pred uplynutím 5-ročného funkčného obdobia, pozn.) člena súdnej rady by nemalo ovplyvniť nezávislosť a nestrannosť súdnej rady, pretože by išlo len o jeden hlas odstupujúceho člena a vzhľadom na spôsob uznášania sa súdnej rady by jej nestrannosť mala byť zabezpečená hlasmi ostatných jej členov reprezentujúcich jednotlivé zložky moci, resp. ústavných orgánov, ktoré tieto zložky reprezentujú. Uvedený názor sa snaží suplovať, resp. prekričať imperatív ústavodarcu, ktorý proklamovaný záujem na nezávislom a nestrannom rozhodovaní súdnej rady už poistil, resp. zabezpečil práve skrz zakotvenie garantovaného 5-ročného funkčného obdobia súdnej rady, ktoré presahuje funkčné obdobie parlamentu, a tým aj vlády, čo je dostatočnou zárukou nezávislosti a stability tohto ústavného orgánu.

19. Článok 30 ods. 4 ústavy ustanovuje, že občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám. Ako pritom v minulosti konštatoval aj ústavný súd, toto právo svojou podstatou neznamená len právo na prístup k volenej alebo inej verejnej funkcii, ale toto právo v sebe zahŕňa *„aj právo volené a iné verejné funkcie nerušene vykonávať, vrátane práva na ochranu pred protiprávnym zbavením funkcie“* (sp. zn. III. ÚS 62/2011).

Obdobne aj Ústavný súd Českej republiky vo vzťahu k ustanoveniu čl. 21 ods. 4 listiny, ktoré je obsahovo zhodné s ustanovením čl. 30 ods. 4 ústavy, napr. v náleze sp. zn. II. ÚS 53/06 vyslovil, že: *«Ústavní soud konstatuje, že čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce.*

Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.

V této souvislosti je možno poukázat též na závěry odborné nauky, dle níž „z tohoto ustanovení (čl. 21 odst. 4 Listiny) lze dovodit základní právo se o takové funkce ucházet (kandidovat) a v případě jejich nabytí je také nerušeně vykonávat, tzn. právo si takovou funkci po stanovenou dobu podržet, pokud nenastanou podmínky pro ukončení jejího výkonu (inkompatibilita).“ Srov. Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Masarykova univerzita, Brno, 2001, s. 145, ale aj Lalík T.: K uznesení ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 46/2011, alebo ako ústavný súd za roh nedovídí ?, Justičná revue č. 6-7/2011 str. 971 a nasl.»

Je nepochybné, že funkcia člena súdnej rady je verejnou funkciou, a teda že vo vzťahu k výkonu tejto funkcie prichádza do úvahy uplatnenie čl. 30 ods. 4 ústavy. Zároveň na základe uvedených záverov ústavného súdu možno konštatovať, že vychádzajúc z čl. 2 ods. 2 ústavy a vzhľadom na stav „*de lege lata*“ (nepočítajúc so žiadnymi konkrétnymi dôvodmi odvolania člena súdnej rady) je v súčasnosti rozhodnutie národnej rady, vlády alebo prezidenta o odvolaní člena súdnej rady potrebné považovať za svojvoľné, a teda protiprávne.

Z uvedeného vyplýva, že čl. 30 ods. 4 ústavy zahŕňa aj právo na nerušený výkon funkcie člena súdnej rady, a to vrátane práva na ochranu pred protiprávnym zbavením tejto funkcie. Totiž, keďže cieľom tohto ustanovenia ústavy je umožniť občanom správu verejných záležitostí, musí byť subjektu vykonávajúcemu verejnú funkciu (vrátane funkcie člena súdnej rady) poskytnutá ochrana pred svojvôľou štátu, ktorá by mu mohla brániť vo výkone verejnej funkcie (vrátane výkonu funkcie člena súdnej rady).

Ak teda v dôsledku svojvoľného rozhodnutia (odvolanie člena súdnej rady v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy) štátneho orgánu (národná rada, vláda, prezident) je osobe vykonávajúcej verejnú funkciu (člen súdnej rady) zabránené v ďalšom výkone tejto verejnej funkcie (výkon funkcie člena súdnej rady), a teda ak je člen súdnej rady svojvoľne štátnym orgánom zbavený tejto funkcie, dochádza tým vo vzťahu k tomuto členovi súdnej rady k porušeniu práva na nerušený výkon verejnej funkcie podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy.

20. V súvislosti so skôr prijatými rozhodnutiami ústavného súdu, a to IV. senátu, ale aj I. senátu ústavného súdu, je nutné podotknúť, že záväznosť rozhodnutia neznamená jeho absolútnu nemennosť, a tak aj raz vyslovený právny názor ústavného súdu na právnu normu ustanovenú vo všeobecne záväznom právnom predpise sa môže meniť bez toho, aby zmena spôsobu vysvetlenia a uplatnenia právnej normy súdom nasledovala za zmenou všeobecne záväzného právneho predpisu. Zásada *lex posterior derogat legi priori* má uplatnenie aj vo vzťahu k súdnym rozhodnutiam, takže neskoršie rozhodnutie súdu môže dostať prednosť pred riešením určitého typu situácií vyslovených v skoršom súdnom rozhodnutí. V danom prípade legitímnym dôvodom pre zmenu rozhodovacej praxe je taká zmena, pri ktorej sa zmena zaistí zabezpečením celého funkčného obdobia člena súdnej rady meritórnym rozhodnutím pléna ústavného súdu.

21. Vzhľadom na skutočnosť, že I. senát ústavného súdu v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou vo veci sp. zn. I. ÚS 215/2015 dospel k právnemu názoru odchylnému od právneho názoru vyjadrenému v uznesení č. k. IV. ÚS 46/2011-13 zo 17. februára 2011 a v náleze č. k. I. ÚS 454/2012-65 z 10. decembra 2014, predložil vec plénu ústavného súdu, aby rozhodlo o zjednotení odchylných právnych názorov podľa § 6 zákona o ústavnom súde. Plénum na neverejnom zasadnutí prijalo stanovisko, že člena súdnej rady nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho na tento post nominoval, lebo len tak sa zaručí jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy.

22. Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k tomuto rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudkyňa Marianna Mochnáčová a sudca Ladislav Orosz.

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

V Košiciach 19. septembra 2018