

SÚDNA RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

III. volebné obdobie



420

UZNESENIE SÚDNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

z 23. februára 2015

k žiadosti Ústavného súdu Slovenskej republiky o stanovisko k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky vo veci súladu niektorých ustanovení zákona č. 467/2011 Z. z.,

Súdna rada Slovenskej republiky

po prerokovaní návrhu stanoviska k žiadosti Ústavného súdu Slovenskej republiky č. PL ÚS 2/2012-73, na 27. zasadnutí

s c h v a ľ u j e

stanovisko Súdnej rady Slovenskej republiky k žiadosti Ústavného súdu Slovenskej republiky č. PL ÚS 2/2012-73, ktoré tvorí prílohu tohto uznesenia.

Overovateľ: JUDr. Alena Šišková

JUDr. Jana Bajánková
p r e d s e d n í ě k a
Súdnej rady Slovenskej republiky



**Súdna rada
Slovenskej republiky**

V Bratislave 23. februára 2015
Číslo: SR 225/2014

Súdna rada Slovenskej republiky k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právneho predpisu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky vo veci súladu niektorých ustanovení zákona č. 467/2011 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediacich v znení neskorších predpisov, s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o ochrane základných ľudských práv a základných slobôd, ako aj na pozastavenie účinnosti niektorých napadnutých zákonných ustanovení, zastúpenej v konaní pred ústavným súdom advokátom JUDr. Róbertom Madejom, Mýtna 42 Bratislava na zasadnutí konanom 23. februára 2015 schválila

s t a n o v i s k o :

A. K ustanoveniu článku II bod 1 zákona č. 467/2011 Z.z., ktorým sa vypúšťa ustanovenie § 4 ods. 2 písm. a/ až c/ zákona č. 185/2002 Z.z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov:

Vypustené ustanovenia § 4 ods. 2 písm. a), b) a c) zákona č. 185/2002 Z.z. upravovali ďalšiu pôsobnosť Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdnej rady“), podľa ktorých súdna rada po dohode s ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky ďalej:

- a) schvaľuje zásady výberového konania na obsadenie voľného miesta sudcu, funkčného postupu sudcov na súd vyššieho stupňa a na ustanovenia do vyššej sudcovskej funkcie,
- b) schvaľuje zásady hodnotenia sudcov,
- c) schvaľuje zásady výberového konania na funkcie predsedu okresného súdu, predsedu krajského súdu, predsedu špecializovaného trestného súdu, podpredsedu

okresného súdu, podpredsedu krajského súdu a podpredsedu špecializovaného trestného súdu;

Zákon č. 467/2011 Z.z. v čl. II zrušil pôsobnosť súdnej rady schvaľovať zásady výberových konaní sudcov, hodnotenia sudcov a zásady výberových konaní na funkcie predsedov a podpredsedov súdov.

Predkladateľ v odôvodnení k tejto časti novely uviedol, že právomoc súdnej rady schvaľovať svoje zásady podľa § 4 ods. 2 zákona č. 185/2002 Z.z. je zákonnou právomocou súdnej rady. Konštatoval, že súdna rada de facto nahrádza činnosť, ktorá môže byť v právnom štáte zverená jedine zákonodarnému orgánu.

Tvrdenie predkladateľa, že právomoc súdnej rady schvaľovať zásady je činnosť, ktorá môže byť zverená jedine zákonodarnému orgánu, je vecne neakceptovateľné, pričom súčasne je obsahovo zásahom do ústavodarcom ustanovenej pôsobnosti súdnej rady v zmysle čl. 141a ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Z čl. 72 ústavy vyplýva, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Podľa čl. 120 ods. 1 ústavy na vykonanie zákona a v jeho medziach môže vláda vydávať nariadenia. Z uvedeného vyplýva, že vláda nemôže vydať všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré národná rada neupravila zákonom. Ústava splnomocnila vládu mať širšiu normotvornú kompetenciu, pretože ju oprávňuje vydať nariadenia na vykonanie zákona. Ministerstvá a iné orgány štátnej správy môžu normotvornú pôsobnosť podľa čl. 123 ústavy uplatniť len vtedy, ak ich národná rada v zákone výslovne splnomocní vydať všeobecný záväzný právny predpis na vykonanie tohto zákona (viď. PL.ÚS 7/96).

Z uvedeného vyplýva, že výkonná moc je oprávnená v rámci normotvornej pôsobnosti vydať nariadenie (vláda) alebo vydať všeobecne záväzný právny predpis na vykonanie zákona (ministerstvo a iné orgány štátnej správy).

Podľa čl. 141a ods. 5 písm. k) ústavy do pôsobnosti súdnej rady patrí ďalšia pôsobnosť, ak tak ustanoví zákon. Na prijatie uznesenia súdnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov (čl. 141a ods. 6 ústavy).

Z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky PL.ÚS 10/05 vyplýva aj to, že pôsobnosť súdnej rady vzhľadom na to, že ide o kolektívny orgán sa realizuje prostredníctvom štandardných pravidiel prijímania rozhodnutí t.j. v súlade s čl. 141a ods. 6

ústavy, podľa ktorého na prijatie uznesenia súdnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov. Je teda zrejmé, že súdna rada rozhoduje o veciach patriacich do jej pôsobnosti uznesením súdnej rady, ako jediným spôsobom rozhodovania, čo je upravené aj v rokovacom poriadku súdnej rady. Uznesenie súdnej rady, ako výsledok hlasovania orgánu verejnej moci, je právnou skutočnosťou verejného práva vo forme rozhodnutia. Nejde o individuálny právny akt, ako výsledok činnosti príslušného orgánu, ktorým vznikajú, menia sa alebo rušia, prípadne autoritatívne zisťuje oprávnenia a povinnosti subjektov alebo osobitný druh právneho konania (sp.zn. III.ÚS 79/04).

Schvaľovanie vyššie uvedených zásad súdnou radou je teda prípustné podľa ústavy len uznesením súdnej rady, ktoré je výsledkom hlasovania orgánu verejnej moci a je teda právnou skutočnosťou verejného práva, kde sa postupuje v zmysle rokovacieho poriadku, ktorý je interným normatívnym predpisom súdnej rady. Z týchto skutočností je nepochybné, že nejde o zákonodarnú právomoc súdnej rady, čiže činnosť, ktorá de facto nahrádza činnosť, ktorá jedine je zverená zákonodarnému orgánu. Schvaľovanie zásad je realizované ústavou predpísaným spôsobom, t.j. prijatím uznesenia súdnou radou podľa čl. 141a ods. 6 ústavy a to v oblasti pôsobnosti súdnej rady, ktorú ústava predpokladá v zmysle čl. 141a ods. 5 písm. k) ústavy (ďalšia pôsobnosť ustanovená zákonom), ktorú je možné realizovať len týmto predpísaným postupom (čl. 141a ods. 6 ústavy).

Je potrebné prihliadať aj na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL.ÚS 10/05, ktorý riešil otázku nesúladu § 4 ods. 2 cit zákona a to v časti slovného spojenia „po dohode s ministrom spravodlivosti“. Posudzovalo sa teda, či je opodstatnený návrh na vyslovenie protiústavnosti § 4 ods. 2 zákona o súdnej rade, ak je tu podmienené (t.j. schvaľovanie zásad) „po dohode s ministrom spravodlivosti“. Ústavný súd Slovenskej republiky konštatoval „treba najprv uviesť, že protiváhou návrhu ministrom spravodlivosti podľa napadnutého ustanovenia je, že konečné rozhodnutie, hoci po dohode s ministrom patrí súdnej rade.... Neovplyvňuje ústavné postavenie súdnej rady, lebo jej rozhodovanie je úplne nezávislé a dokonca po dohode s ministrom spravodlivosti môže dôjsť k tomu, že napríklad návrh niektorých zásad nebude schválený“.

Z uvedeného je zrejmé, že Ústavný súd Slovenskej republiky nespochybňoval opodstatnenosť pôsobnosti súdnej rady schvaľovať uvedené zásady po dohode s ministrom spravodlivosti predovšetkým z dôvodu, že je rozhodnutie súdnej rady nezávislé, keďže môže rozhodnúť aj o neschválení zásad výberových konaní, aj keď dôjde k dohode s ministrom

spravodlivosti. Považoval teda za súladné s ústavou, ak má v tejto oblasti rozhodujúce postavenie súdna rada, ktorá je protiváhou návrhov ministra spravodlivosti.

Navrhovaná zmena vylúči oprávnenie súdnej rady v tejto oblasti podstatným spôsobom vplývať na výberové konanie určením pravidiel (t.j. zásad výberového konania), ako to bolo možné doposiaľ, keďže bude viazaná tým, že zákonodarca splnomocní predstaviteľa výkonnej moci (ministra spravodlivosti), aby všeobecne záväzným predpisom samostatne, bez súčinnosti so súdnou radou, rozhodol o zásadných pravidlách, ktoré vplývajú na vznik sudcovskej funkcie a na kariérny postup sudcu, ako aj pri výbere predstaviteľov správy súdov. Navrhované riešenie odňatia doteraz priznanej pôsobnosti súdnej rade je riešením, ktoré výrazne negatívne ovplyvňuje ústavné postavenie súdnej rady a týmto spôsobom neprípustne zasahuje do nezávislosti súdnictva. Nerešpektuje sa teda ústavné postavenie súdnej rady v otázkach nezávislosti a legitimacy sudcovskej moci.

Súdna rada pri prijatí navrhovanej úpravy, že zásady výberového konania určí výlučne výkonná moc (minister spravodlivosti), zbavuje sa oprávnenia (právomoci) preskúmať takýto postup, ktorý má zásadný vplyv na nezávislosť súdnictva. Obchádza sa obsahovo rozhodnutie ústavného súdu, ktorým sa riešila otázka nezávislosti súdnictva (PL.ÚS 52/99), kde je uvedené „základom nezávislosti súdnej moci je rozdelenie moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu. Nezávislosť súdov na iných zložkách štátnej moci predstavuje súčasne určujúcu črtu súdnej moci, ktorou sa podmieňuje riadny výkon jej funkcií. Predpokladá však existenciu ústavných a iných záruk, ktoré chránia súdy a sudcov pred tlakmi a ovplyvňovaním inými zložkami štátnej moci, ale aj pred ovplyvňovaním „zvnútra“ samej súdnej sústavy.

Súdna rada je ústavným orgánom súdnej moci (vyplýva to z viacerých rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky), ktorý zabezpečuje nezávislé postavenie súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu. Podľa ústavodarcu „zmyslu obsahového naplnenia princípu nezávislosti súdnictva jeho oddelenia od ostatných orgánov štátu zodpovedá aj ustanovený okruh kompetencií, ktorý zabezpečuje jej zásadný vplyv na riešenie najzákladnejších a pre organizáciu, výkon a správu súdnictva existenčných otázok.“ Medzi takéto otázky nepochybne patria rozhodnutia týkajúce sa výberu, kariérneho postupu a služobného pomeru sudcov vrátane jeho skončenia, t.j. zániku funkcie sudcu. V tomto kontexte možno poukázať aj na stanovisko vlády Slovenskej republiky, ako vedľajšieho účastníka v konaní pred ústavným súdom, v ktorom pripúšťa, že úlohou súdnej rady je zabezpečiť legitimitu

sudcovskej moci... Súčasťou legitimacy sudcov je aj vznik sudcovskej funkcie a kariérny postup sudcov, čo nepochybne predpokladá uplatnenie zásadného vplyvu alebo (inak vyjadrené) reálneho vplyvu súdnej rady v rozhodovacom procese týkajúcom sa ustanovovania sudcov, ich odvolávania alebo pridelovania alebo prekladania. Uvedené neznamená, že vplyv súdnej rady v procese rozhodovania o uvedených otázkach musí byť výlučný, teda že je vylúčené uplatnenie vplyvu, resp. súčinnosti orgánov reprezentujúcich zostávajúce zložky štátnej moci. Nepochybne však vylučuje (z hľadiska ústavnej akceptovateľnosti) také postavenie súdnej rady, ktoré by sa dalo charakterizovať ako „symbolické“ alebo „konzultatívne“. (III.ÚS 79/04, PL.ÚS 10/05).

Z uvedeného vyplýva, že v oblasti týkajúcej sa kreácie a legitimacy sudcovskej moci (ustanovovanie sudcov, ich odvolávanie, pridelovanie či prekladanie, tvorba disciplinárnych senátov) má byť súdna rada relevantným mocenským prvkom uplatňujúci zásadný, resp. reálny vplyv v rozhodovacom procese orgánu súdnej moci (PL.ÚS 10/05). Navrhované riešenie preukazuje, že v zásadnej otázke legitimacy sudcov bude mať rozhodujúci a výlučný vplyv len výkonná moc (minister spravodlivosti), ktorá svojim všeobecným záväzným predpisom určí postup výberu osôb a kritériá na výber osôb (pravidlá určené výlučne výkonnou mocou).

Odstránenie ingerencie súdnej rady vylučuje, aby bolo možné zabezpečiť jej reálny a vyžadovaný zásadný vplyv na celý proces vzniku sudcovskej funkcie a kariérneho postupu sudcov všeobecných súdov. Je absolútne nepostačujúce, ak súdna rada bude len v pozícii, že bude podľa pravidiel výlučne prijatých výkonnou mocou (ktoré budú mať charakter všeobecného záväzného predpisu) rozhodovať následne (podľa kritérií výkonnej moci) v zásadných otázkach legitimacy súdnej moci.

Napadnuté ustanovenie je preto neprijateľným zásahom do postavenia súdnej rady, ako ústavného orgánu, ktorý má dôsledne zabezpečiť nezávislosť súdnictva vo vzťahu k orgánom výkonnej i zákonodarnej moci.

B. K ustanoveniu čl. II bod 6, bod 7, bod 8, bod 9, bod 10, bod 11, bod 12, bod 13, bod 14, bod 15, bod 16, bod 17, bod 18, bod 19, bod 20, bod 21, bod 22, bod 23, bod 24, bod 25, bod 28 zákona č. 467/2011 Z.z.:

Napadnuté ustanovenia zákona zavádzajú regionálny princíp volieb členov súdnej rady, podľa ktorých za každý stanovený volebný obvod môže byť zvolený len jeden člen súdnej rady. Schválená právna úprava, ktorej účinnosť bola Ústavným súdom pozastavená, zasahuje do volebného práva každého sudcu, ktorý má podľa súčasnej právnej úpravy právo voliť ôsmich sudcov za členov súdnej rady a každý sudca má právo byť volený všetkými sudcami za člena súdnej rady.

V dôvodovej správe k príslušným ustanoveniam sa uvádza, že „vzhľadom na zavedenie regionálneho princípu volieb členov súdnej rady volených sudcami je potrebné upraviť ustanovenie o aktívnom volebnom práve. Aktuálna úprava priznáva toto právo všetkým sudcom, ktorí vykonávajú funkciu sudcu ku dňu volieb. Zavedením volebných obvodov je nevyhnutné aktívne volebné právo priznať len pre ten volebný obvod, v ktorom sudca vykonáva funkciu sudcu. Ide o logický a zákonitý prejav uplatňovania regionálneho princípu volieb“.

Vyššie uvedená formulácia nasvedčuje tomu, že v zmysle navrhovanej právnej úpravy má sudca právo voliť len kandidátov za volebný obvod, do ktorého je sudca zaradený. Schválená právna úprava výrazne a bez akéhokoľvek ústavného podkladu negatívne zasahuje tak do aktívneho, ako aj pasívneho volebného práva každého jedného sudcu Slovenskej republiky, lebo právo každého sudcu Slovenskej republiky:

1. voliť 8 sudcov Slovenskej republiky za členov súdnej rady zužuje na právo sudcu určitého volebného obvodu voliť len 1 sudcu tohto obvodu za člena súdnej rady,
2. byť volený všetkými sudcami Slovenskej republiky za člena súdnej rady zužuje na právo sudcu určitého volebného obvodu byť volený len sudcami tohto obvodu za člena súdnej rady.

Na ústavne vymedzenom rámci aktívneho a pasívneho volebného práva sudcu pri voľbe členov súdnej rady (čl. 141a ods. 1 ústavy) nemá ale „bežný“ zákon (čl. 141a ods. 11 ústavy) oprávnenie nič meniť. V uvedenom zmysle sa legislatívny návrh prieči čl. 141a ods. 1 ústavy.

Schválená právna úprava predpokladá, že sudcovia najvyššieho súdu sa pre voľby členov súdnej rady zaraďujú do volebného obvodu Krajského súdu v Bratislave spolu

so sudcami Špecializovaného trestného súdu. Takéto kreovanie volebného obvodu (spojenie uvedených sudcov) je nesystémové a dehonestujúce pre sudcov najvyššieho súdu, ktorý je vrcholným súdnym orgánom v rámci celej Slovenskej republiky. Vytvorením takéhoto volebného obvodu sa z aspektu Slovenskej republiky ako celku, ale aj z aspektu tohto „spojeného“ volebného obvodu vytvára stav vnútornej a vonkajšej nevyváženosti jednotlivých volebných obvodov.

V záujme potrebnej vyváženosti by bolo žiaduce, aby jednotlivé volebné obvody nevykazovali podstatné odlišnosti z hľadiska počtu sudcov, oprávnených v nich voliť. Ide o to, aby jednotliví členovia súdnej rady, ktorí budú zvolení sudcami, odvodzovali svoj mandát z približne rovnakého počtu voličov.

So zreteľom na vyššie uvedené, možno konštatovať, že zákon vyvoláva dôvodné pochybnosti, či „voľba členov súdnej rady sudcami sa koná na základe ich všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním“ (viď § 10 ods. 1 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade, ktorý návrhom zostáva nedotknutý).

C. K ustanoveniu čl. III bod 2, bod 5 zákona č. 467/2011 Z.z.

Ustanoveniami zákona, ktorými sa dopĺňa § 33 ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z., sa zavádza nezlučiteľnosť výkonu funkcie predsedu súdu a podpredsedu súdu s funkciou člena Súdnej rady Slovenskej republiky. V § 38 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. sa vložilo písm. f), podľa ktorého zvolením za člena súdnej rady zanikne funkcia predsedu súdu.

Súdna rada nesúhlasí s takto formulovaným ustanovením zákona. Neexistuje žiaden relevantný dôvod, prečo by predseda alebo podpredseda súdu nemohol byť zároveň aj členom súdnej rady. Predseda súdu v čase výkonu svojej funkcie predsedu, vykonáva aj súdnictvo ako predseda senátu, člen senátu, alebo sudca podľa rozvrhu práce v rozsahu, aby bol zároveň schopný plniť aj svoje povinnosti zabezpečujúce riadenie a správu súdu na konkrétnom súde. Zákon nemôže obmedziť právo sudcu byť zvolený za člena súdnej rady. Realizácia ústavných kompetencií člena súdnej rady nevytvára prekážky pre súčasný výkon funkcie orgánu riadenia a správy konkrétneho súdu.

D. K ustanoveniu čl. III bod 9 zákona č. 467/2011 Z.z.

Ustanoveniami zákona č. 467/2011 Z.z. sa dopĺňa § 92 zákona č. 757/2004 Z.z., o nový odsek 3, ktorý znie:

"(3) Všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo, ustanoví náležitosti vyhlásenia výberového konania, zoznam dokladov, ktoré má uchádzač predložiť, spôsob vykonania výberového konania, podrobnosti o pohovore s uchádzačom, spôsob vyhodnotenia výsledkov výberového konania a náležitosti zápisnice o priebehu výberového konania."

Napadnuté ustanovenie priznáva výkonnej moci oprávnenia, ktorých obsah môže ovplyvňovať nezávislé postavenie súdov a sudcov a je zásahom do nezávislosti súdnictva a súdov ako aj do ústavného postavenia súdnej rady. Súdna rada zásadne nesúhlasí s obsahom napadnutého ustanovenia. Na základe dôvodov už uvedených v tomto vyjadrení o neprípustnosti nerešpektovania oprávnenia pôsobnosti súdnej rady, ako ústavného orgánu verejnej moci, je neakceptovateľné, aby bol vydaný všeobecne záväzný právny predpis ministerstva spravodlivosti, ktorý ustanoví všetky náležitosti vyhlásenia výberového konania na sudcu a predsedu súdu. Ústavne konformným riešením je zachovanie súčasnej úpravy, ktorej princíp spočíva v zásade súčinnosti výkonnej a súdnej moci pri určení kritérií a postupu výberových konaní (viď PL.ÚS 10/05).

Súdna rada sa v zásade stotožňuje s predloženou argumentáciou uvedenou v návrhu podaného skupinou poslancov Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právneho predpisu a podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky na pozastavenie účinnosti niektorých napadnutých zákonných ustanovení, podľa ust. §26 zákona č. 38/1993 Z.z. a súhlasí, aby Ústavný súd vo veci vyhovel návrhu na vyslovenie nesúlady uvedených právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky.