



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 450/2021-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Molnára a sudcov Jany Laššákovej a Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej Procházka & partners, spol. s r. o., Búdková 4, Bratislava, v mene ktorej koná advokát doc. JUDr. Radoslav Procházka, PhD., proti uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky č. k. VK 3/2021 z 15. apríla 2021 a postupu, ktorý jeho vydaniu predchádzal, takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť a skutkový stav

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 15. júna 2021 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 30 ods. 4 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) uznesením Súdnej rady Slovenskej republiky (konajúcej ako výberová komisia, pozn.) označeným v záhlaví tohto uznesenia, ako aj postupom, ktorý jeho vydaniu predchádzal. Sťažovateľka navrhuje napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť súdnej rade na ďalšie konanie, eventuálne priznať primerané finančné zadosťučinenie 15 000 eur.
2. Z ústavnej sťažnosti, jej príloh a napadnutého rozhodnutia vyplýva nasledovný stav veci:
3. Sťažovateľka sa prihlásila do výberového konania vyhláseného súdnou radou konajúcou ako výberová komisia pod č. VK 3/2021. V tomto výberovom konaní sa uchádzala o jedno z 29 voľných miest sudcu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Súdna rada napadnutým uznesením z 15. apríla 2021 v bode B skonštatovala, že v prvom kole výberového konania sťažovateľka (ako uchádzačka pod poradovým č. 20, pozn.) nebola úspešná vo verejnom vypočutí uchádzačov o funkciu sudcu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

II.

Argumentácia sťažovateľky

4. Proti napadnutému uzneseniu podala sťažovateľka túto ústavnú sťažnosť, v ktorej vyslovila presvedčenie, že nemá k dispozícii iný prostriedok nápravy, pretože súdna rada sa nepovažuje za správny orgán, a preto nie je pasívne legitimovaný subjekt v konaní o správnej žalobe. Podstatou sťažnosti sú námietky o absencii objektívnych vopred jednoznačne definovaných a zverejnených kritérií výberu v tomto výberovom konaní a úplná absencia odôvodnenia spôsobu, ako boli tieto neznáme kritériá uplatnené vo vzťahu k sťažovateľke, ako aj nerovnosť podmienok účasti vo výberovom konaní. S uvedenými tvrdeniami spája sťažovateľka svoje presvedčenie o svojvôli v postupe a rozhodovaní výberovej komisie, čo je v rozpore s jej právom na inú právnu ochranu a na prístup k voleným funkciám za rovnakých podmienok.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

5. Ústavný súd dáva do pozornosti, že otázkou kvality procesu posudzovania kandidátov na vymenovanie za sudcov pred súdnou radou a ústavnými podmienkami kladenými na kvalitu aktu súdnej rady o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidátom na vymenovanie za sudcu sa ústavný súd podrobne a vyčerpávajúco zaoberal v náleze č. k. II. ÚS 29/2011 z 13. decembra 2012. Tam uvedené východiská a právne závery sú čiastočne aplikovateľné aj na vec sťažovateľky, a ústavný súd bude preto aj z týchto pri posudzovaní ústavnej sťažnosti sťažovateľky vychádzať.

6. Moderný konštitucionalizmus neustále hľadá odpovede na otázky diskrecie ústavných orgánov pri prijímaní ústavných aktov, zvlášť pri menovacích právomociach (porov. menovanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2012, menovanie viceguvernéra Národnej banky Slovenska sp. zn. PL. ÚS 14/06, rozsudok českého Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Aps 3/2005, rozhodnutie poľského ústavného tribunálu SK 37/08, rozhodnutie maďarského ústavného súdu č. 48/1991 a č. 36/1992). Hľadá odpovede o ústavnoprávnej povahe aktov, či ide o tzv. vládne akty (III. ÚS 200/05), či ide o akty súdne preskúmateľné alebo nie, či ústavný orgán má povinnosť daný akt prijať, či má byť akt odôvodnený alebo nie a aká je ústavnoprávna zodpovednosť pri (ne)vydaní takýchto aktov.

7. Samotná okolnosť, že určitý orgán hlasuje, a to dokonca tajne, nemôže bez ďalšieho určovať, či jeho rozhodnutia majú alebo nemajú byť odôvodnené, a podobne sama osebe nemôže určovať rozsah dôvodov, na ktorých môže tento orgán prípadne založiť svoje rozhodnutie. Ústavné a zákonné medze oprávnení ustanovujúceho orgánu a jeho postavenie sú určovateľom spôsobu jeho rozhodovania (porov. I. ÚS 5/03). Aj kvôli tomu je prerokovaná problematika náročnejšia, keďže súdna rada bola ústavne a zákonne vymedzená a zakotvená nie veľmi inštruktážne.

8. Ústavný súd v minulosti posudzoval aj prípady týkajúce sa neodôvodňovania rozhodnutí orgánov verejnej moci o právach a povinnostiach subjektov práva, pričom takúto možnosť (neodôvodňovať rozhodnutia) upravovali v tom čase samotné zákony (napr. v tom čase platný a účinný § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení

niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Ide napríklad o rozhodnutia sp. zn. II. ÚS 480/2014, IV. ÚS 308/2011, mutatis mutandis II. ÚS 143/2017.

9. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) sa zaoberal prípadmi, keď laická porota rozhodovala o závažných trestných činoch, pričom rozhodnutie nebolo odôvodnené. Podľa ESLP to samo osebe neznamená porušenie práva na spravodlivý proces, ak z iných relevantných dokumentov, akými sú obžaloba, či otázky porote, možno extrahovať odôvodnenie odsudzujúceho rozsudku (Taxquet proti Belgicku, rozsudok Veľkého senátu, 16. 11. 2010, č. 926/05, body 92 – 100; Judge proti Spojenému kráľovstvu, čiastočné rozhodnutie, 8. 2. 2011, č. 35863/10, body 35 – 39; Boučková, P. Rozsudek Velkého senátu ve věci Taxquet v. Belgie. Jurisprudence 1/2011, s. 70 a nasl.).

10. V tejto súvislosti ústavný súd pre komplexnosť pohľadu poukazuje aj na rozhodnutie ESLP vo veci Juričić proti Chorvátsku, sťažnosť č. 58222/09, rozhodnutie z 26. 6. 2011, v ktorom konštatoval, že čl. 6 dohovoru je aplikovateľný aj na výberové konanie na funkciu sudcu. Z uvedeného možno vyabstrahovať, že ochrana čl. 46 ods. 1 ústavy (nasledujúci výklad ESLP k čl. 6 dohovoru) sa vzťahuje aj na preskúmavanie rozhodnutí súdnej rady prijatých v procese výberového konania na pozíciu sudcu. Je nutné v tejto súvislosti uviesť, že ESLP nepovažuje súdnu radu za súdny orgán, ako to vyplýva z rozhodnutia Paluda proti Slovenskej republike (Paluda proti Slovenskej republike, sťažnosť č. 58688/11, ods. 38 a 39).

11. Spôsob, akým ústavodarca nakonfiguroval personálne kreovanie a obsadenie súdnej rady, vniesol do povahy súdnej rady prvok vôľový aj prvok rozumový, ba možno povedať, že súdna rada stojí na priesečníku týchto princípov [„Niekoľko členských štátov Európskej únie – s cieľom zabezpečiť nezávislosť súdnictva alebo z dôvodov zefektívnenia súdneho manažmentu a súdnej administrácie – založili nezávislé sprostredkujúce či prechodné (org. intermediary, pozn.) inštitúcie umiestnené medzi súdnictvom a politicky zodpovednými administrátormi v samotnej vláde či parlamente.“ In: Voermans, W., Albers, P. Councils for the Judiciary in EU Countries. CEPEJ, Rada Európy 2003].

12. Ústavný súd v tejto súvislosti v náleze č. k. PL. ÚS 2/2012 z 18. novembra 2015 pri ambícii ústavne relevantne definovať súdnu radu uviedol: *«Pri zohľadnení všetkých uvedených skutočností možno pristúpiť aj k vymedzeniu postavenia súdnej rady v ústavnom poriadku Slovenskej republiky, pričom jej základné charakteristiky nasvedčujú tomu, že ide o súdnu radu hybridného typu. Vyplýva to už zo samotného ústavného zakotvenia jej postavenia (siedma hlava II. oddiel čl. 141a a nasledujúce ústavy) a tiež aj z rozdelenia právomoci orgánov verejnej moci pri ustanovení jej členov (čl. 141a ods. 1 ústavy).*

O postavení súdnej rady... najviac vypovedajú jej ústavou upravené kompetencie, keď na prvom mieste, ako to už bolo uvedené, je „verejná kontrola súdnej moci“ [čl. 141a ods. 5 písm. a) ústavy], čomu zodpovedajú aj kompetencie súdnej rady v oblasti disciplinárneho konania sudcov [čl. 141a ods. 5 písm. g) ústavy] a odvolávania sudcov [čl. 141a ods. 5 písm. c), e) a i) a čl. 141a ods. 10 ústavy]. Úloha súdnej rady ako garanta nezávislosti súdnej moci nie je v ústave výslovne uvedená, jednoznačne však vyplýva zo základnej charakteristiky súdnej moci, ktorou je jej nezávislosť (čl. 141 ústavy), pričom je zrejmé, že túto nezávislosť musí dodržiavať a chrániť aj súdna rada, ktorá má okrem už uvedených kontrolných právomocí aj významné legitimizačné postavenie

v oblasti menovania sudcov [čl. 141 ods. 5 písm. b), c), e) a f) ústavy], ako aj pri pridelení a preložení sudcov [čl. 141 ods. 5 písm. d) ústavy].

Doterajšia judikatúra ústavného súdu Súdnu radu Slovenskej republiky ústavnoprávne charakterizovala ako osobitný sui generis samosprávny ústavný orgán (I. ÚS 62/06, s. 8; I. ÚS 162/09, s. 14; II. ÚS 29/2011, s. 11; PL. ÚS 102/2011, s. 121) súdnej moci (PL. ÚS 10/05, s. 86), ktorý je najvyšším orgánom súdnej moci (PL. ÚS 102/2001, s. 134; m. m. IV. ÚS 46/2011, s. 12; m. m. I. ÚS 454/2012, s. 18), pričom jedným z jeho základných inštitucionálnych prvkov je nezávislosť (IV. ÚS 46/2011, s. 12), predovšetkým:

- zabezpečuje nezávislé postavenie súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu (III. ÚS 79/04, s. 8; III. ÚS 238/05, s. 9; III. ÚS 128/09, s. 13), resp. jej pôsobnosť slúži na vytvorenie mechanizmu zaručujúceho nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej (PL. ÚS 17/08, s. 100), resp. je „garantom“ nezávislosti súdnictva a jeho oddelenia od ostatných orgánov štátu (PL. ÚS 10/05, s. 89),
- zodpovedá za chod súdnictva (PL. ÚS 102/2011, s. 121),
- zabezpečuje sudcovskú legitimitu (PL. ÚS 102/2011, s. 134),
- vykonáva správu súdnej moci, t. j. rozhoduje alebo spolurozhoduje alebo sa vyjadruje k otázkam ekonomického, finančného, organizačného a personálneho zabezpečenia výkonu súdnej moci a sčasti aj jeho kontroly (PL. ÚS 10/05, s. 56; PL. ÚS 102/2011, s. 145),
- pôsobí pri správe súdnictva v súčinnosti s ministerstvom spravodlivosti alebo ministrom spravodlivosti (PL. ÚS 10/05, s. 56),
- zodpovedá za transparentnosť súdnictva (PL. ÚS 102/2011, s. 134).

Súdna rada... 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...»

13. Ústavný súd už v minulosti smerom k rozhodovacej činnosti súdnej rady vyslovil, že absencia úpravy postupu, resp. spôsobu výkonu jej právomoci, neznamená, 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 konštantne 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). To, že súdna rada pri výkone právomoci napr. hlasuje tajne, neznamená, že nie je možné vyhovieť istým implicitným požiadavkám objektívnosti, a to napríklad vypočutím kandidáta na vymenovanie za sudcu, zverejnením zápisnice z rokovania súdnej rady, verejnosťou zasadnutia, zverejnením záznamu zo zasadnutia či (inou) justifikáciou. Navyše, zo zodpovednosti, presnejšie „spočítateľnosti“ (accountability) súdnej rady z hľadiska objektívneho ústavného práva vyplýva (ako implikácia) subjektívne právo kandidáta na vymenovanie za sudcu uchádzať sa za rovných podmienok o funkciu sudcu (porov. Káčer, M.

Múdrejší proti väčšine. In: Procházka, R., Káčer, M. Exemplo ducti. Pocta k životnému jubileu Jozefa Prusáka. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2012. s. 74 a nasl.).

14. Ústavný súd v náleze sp. zn. III. ÚS 79/04 uviedol, že uznesenie súdnej rady (návrh na menovanie za sudcu) ako výsledok hlasovania orgánu verejnej moci je právnou skutočnosťou verejného práva vo forme rozhodnutia adresovaného prezidentovi. Nejde o individuálny právny akt (ako výsledok činnosti príslušného orgánu, ktorým sa zakladajú, menia alebo rušia, prípadne autoritatívne zisťujú oprávnenia a povinnosti subjektov), ale o osobitný druh právneho konania. Výsledok hlasovania týkajúci sa kreovania verejných, resp. ústavných činiteľov (nielen rozhodnutie súdnej rady o predložení návrhu kandidáta na vymenovanie za sudcu prezidentovi) sa neodôvodňuje, pričom za hlasovanie nemožno brať hlasujúceho na zodpovednosť. Ústavná a zákonná úprava nepripúšťa v predmetných súvislostiach ani možnosť odvolania proti rozhodnutiu. Ústavný súd aj v ďalších obdobných veciach používal tieto východiská (porov. III. ÚS 128/09; porov. tiež Bobek. M. Volba sudce mezinárodního soudu jako právní skutečnost? In: Jiné právo, 13. september 2009).

15. Nad rámec uvedených dosiaľ v ústavnej praxi sa vyskytnuvších východísk je potrebné poznamenať, že v prejednávanej veci je postavenie súdnej rady čiastočne modifikované, keďže vystupovala ako zákonom ustanovená výberová komisia ad hoc pre výber sudcov na novozriadený súd, pôsobiaca mimoriadne a dočasne (do 31. júla 2021) a vykonávala aj fázu samotného výberu. Kým dosiaľ súčasťou jej činnosti bolo len prerokovanie už vybraného kandidáta na funkciu sudcu, preskúmanie jeho sudcovskej spôsobilosti, majetkových pomerov a jeho prípadné navrhnutie na vymenovanie za sudcu prezidentovi. Samotný výber z pomedzi uchádzačov súdna rada dosiaľ nerealizovala a táto časť výberového procesu sudcu bola prenechaná iným komisiám.

16. Proces výberu sudcu najvyššieho správneho súdu bol súdnou radou realizovaný v štyroch krokoch: 1. overenie základných zákonných predpokladov uchádzačov (vek, odborná skúška, vzdelanie a pod.), 2. ústna časť výberového konania, 3. overenie sudcovskej spôsobilosti, majetkových pomerov a prípadných finančných kontaktov so závadovými osobami a 4. návrh prezidentovi na vymenovanie za sudcu u úspešného uchádzača z nesudcovského prostredia alebo samostatné rozhodnutie súdnej rady o preložení uchádzača – sudcu na novozriadený súd. Predpokladom postupu do každej ďalšej fázy konania bolo vždy úspešné absolvovanie predchádzajúcej fázy. Na základe uvedeného možno dospieť k záveru, že v časti konania, ktorej sa sťažovateľka zúčastnila (overenie primárnych zákonných predpokladov a ústna časť) pôsobila súdna rada ako „klasická“ výberová komisia. Uvedené podčiarkuje aj právna úprava, keďže pri realizácii prvých dvoch častí výberového procesu postupuje súdna rada primerane podľa ustanovení (o výberovom konaní sudcu) zákona o sudcoch a prísediach, kým v ďalších dvoch štádiách vykonáva svoju originárnu pôsobnosť podľa zákona o súdnej rade.

18. Podľa § 28 ods. 4 zákona o sudcoch a prísediach v znení účinnom do 31. júla 2021 sa výberovým konaním na funkciu sudcu overujú odborné znalosti, všeobecný prehľad, ktorý treba požadovať s prihliadnutím na stupeň súdu, na ktorom sa uskutočňuje výberové konanie, schopnosť tvorivého myslenia, rýchlosť uvažovania a schopnosť rozhodovania, verbálny prejav, osobnostné predpoklady, zdravotný stav a znalosť cudzieho jazyka uchádzača. Objektívne kritériá sú teda stanovené *ex lege* a boli jednotlivým uchádzačom osobitne vopred oznámené v podmienkach

vyhláseného výverového konania (s primeranou modifikáciou pre znalosť cudzieho jazyka, ktorá bola predmetom čestného vyhlásenia uchádzača, pozn.).

19. Hodnotenie naplnenia zákonných kritérií zo strany jednotlivých uchádzačov podlieha voľnej úvahe tohto-ktorého člena súdnej rady, ktorý nie je povinný svoje myšlienkové pochody odôvodniť zápisničnou formou, a rozhodnutie sa prijíma zhodou názoru nadkritickej masy hodnotiteľov, formou hlasovania kolektívneho orgánu. Do tejto voľnej úvahy nie je ústavný súd oprávnený vstupovať ani ju nemôže nahrádzať svojou vlastnou.

20. Napriek tomu zo samotného priebehu zasadnutia súdnej rady, otázok kladených uchádzačke v rámci jej verejného vypočutia a reakcií členov súdnej rady možno vnímať, čo bolo dôvodom, pre ktorý nebola uchádzačka súdnou radou zvolená, prípadne ktoré informácie zistené o uchádzačke boli zo strany súdnej rady vnímané ako problematické pre jej prípadný výkon funkcie sudkyne najvyššieho správneho súdu.

21. Ústavný súd *in concreto* hodnotí, že sťažovateľka ako uchádzačka za sudcu najvyššieho správneho súdu bola účastníčkou ústnej časti výberového konania (rozhodovania) pred súdnou radou, dostalo sa jej príležitosti vyjadriť sa k otázkam smerujúcim k zisteniu jej osobnostnej integrity a odbornosti a klásť otázky členom súdnej rady (t. j. viesť rozpravu), nevznikli pochybnosti o tom, že bola ústna časť výberového konania zverejnená jej priamym prenosom online na webovom sídle súdnej rady a že bola spísaná zápisnica, z ktorej je okrem účasti, programu zasadnutia súdnej rady a obsahu prijatých uznesení zrejmý aj obsah a výsledok hlasovania o tomto bode programu zasadnutia súdnej rady.

22. Podľa mienky ústavného súdu tak nemohlo postupom súdnej rady a napadnutým rozhodnutím dôjsť k porušeniu práva sťažovateľky na prístup k voleným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy ani práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, a to ani vtedy, ak napadnuté rozhodnutie je stručné a nie je bližšie odôvodnené.

23. Uvedené závery (*ratio decidendi*) ústavný súd vyslovuje, vnímajúc princíp minimalizácie zásahov do právomocí iných orgánov verejnej moci a rešpektujúc vyvíjajúcu sa tradíciu súdnej rady, ako aj osobitosť jej postavenia v napadnutom procese. Na základe uvedených úvah tak ústavný súd už pri predbežnom prerokovaní sťažnosti dospel k záveru o jej zjavnej neopodstatnenosti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, pretože sťažnostná argumentácia nesignalizuje možnosť vyslovenia porušenia označených základných práv sťažovateľky napadnutým uznesením po prípadnom prijatí sťažnosti na ďalšie konanie.

24. Keďže bola ústavná sťažnosť odmietnutá ako celok, stratilo opodstatnenie zaoberať sa ostatnými návrhmi sťažovateľky.

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

V Košiciach 14. októbra 2021

Peter Molnár
predseda senátu