

Dopad rozhodnutia ústavného súdu PL ÚS 2/2012 z 18.11.2015 na právne postavenie osôb, ktoré sú členmi súdnej rady a súčasne predsedami alebo podpredsedami súdov.

Návrh u z n e s e n i a Súdnej rady Slovenskej republiky:

Na základe judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky Súdna rada Slovenskej republiky konštatuje, že

- a) pri dôslednom dodržiavaní teórie hraničného orgánu a doktríny nevyhnutnosti sa riešenie otázok dodržiavania zásad sudcovskej etiky členmi súdnej rady realizuje len rozhodovaním všetkými členmi súdnej rady (PL ÚS 8/2013);**
- b) nie je daná ústavná pôsobnosť Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 2 ods.2 Ústavy na rozhodovanie alebo konštatovanie zániku resp. zachovania niektorej z funkcií člena súdnej rady alebo predstaviteľa orgánov riadenia a správy súdov (I. ÚS 3/98, II. ÚS 58/2001, II. ÚS 143/02);**
- c) od zásady zákazu retroaktivity vo vzťahu k základným právam a slobodám je možné odchyliť sa celkom výnimočne len výslovným pozitívnym (intertemporálnym) ustanovením, keďže „od nikoho nemožno žiadať, aby predvídal vydanie zákona, ktorý bude mať spätnú účinnosť“ (PL ÚS 78/92 Ústavného súdu ČSFR, I. ÚS 238/04);**
- d) ústavnoprávna akceptovateľnosť nepravej retroaktivity vo vzťahu k verejnoprávnym inštitútom zakotveným v Ústave nie je možná, pretože by bol porušený ústavný princíp demokratickej legitímácie verejnej moci (I. ÚS 238/04);**
- e) delegovaná morálna zodpovednosť prevzatá pri výkone verejnej funkcie vyžaduje, v súlade so zásadami sudcovskej etiky, plnenie morálnej povinnosti zotrvať vo funkcii, ktorá vznikla realizáciou ústavného práva na prístup k inej verejnej funkcii v zmysle čl. 30 ods.4 ústavy;**

O d ô v o d n e n i e n á v r h u

ad a)

Z ústavnej úpravy Zásad sudcovskej etiky (čl. 141a ods.5 písm.j/) vyplýva výlučné oprávnenie Súdnej rady SR vydávať zásady sudcovskej etiky, ktoré boli prijaté uznesením Súdnej rady SR zo dňa 17.12.2015. V rámci schválených zásad sa upravila výlučná pôsobnosť súdnej rady aj pri poskytovaní odpovede na konkrétne otázky a dilemy sudcov, t.j. záverečné rozhodovanie o dodržiavaní, resp. porušovaní zásad sudcovskej etiky (čl. V. bod 1 písm.b/ schválených Zásad sudcovskej etiky).

Pri rozhodovaní, či sú porušené (neporušené) etické pravidlá správania sa sudcov, ktorí sú členmi Súdnej rady SR, **môže dôjsť k situácii, ktorá vytvorí prekážky brániace rozhodovaniu ústavného orgánu z dôvodu**, že je možné u väčšiny členov súdnej rady (minimálne 9 členov) mať dôvodnú pochybnosť o ich nezaujatosti pri riešení etického problému.

Možnosť pochybnosti nezaujatosti je daná u členov, ktorých sa riešenie etického problému osobne dotýka (posudzuje sa ich možné neetické správanie) ako aj u členov, ktorí prezentujú svoj možný odlišný názor podaním návrhu súdnej rade na riešenie situácie jej rozhodovaním.

Súdna rada je v situácii, kedy sa problematika etického správania sa (vo vzťahu k otázke inkompatibility dvoch funkcií členov súdnej rady) týka siedmich členov (ktorí sa stali predsedami, resp. podpredsedami súdov ako aj členmi súdnej rady v čase, keď to zákon dovoľoval), pričom ďalší traja členovia súdnej rady podali návrh na vyriešenie tohto problému rozhodnutím súdnej rady zaujatím stanoviska, že môže byť v rozpore so zásadami sudcovskej etiky, ak po rozhodnutí ústavného súdu (nález PL ÚS 2/2012 z 18.11.2015) uvedení siedmi členovia vykonávajú obidve funkcie súčasne.

Z uvedeného vyplýva, že pri 10-tich členoch súdnej rady je možné z objektívneho hľadiska mať reálnu možnosť pochybnosti o ich nezaujatosti pri ich rozhodovaní, pri riešení problému (reálna možnosť protichodnosti ich názorov).

Ústava upravuje záväzné kvórum potrebné pre právne záväzné rozhodnutie súdnej rady súhlasom nadpolovičnej väčšiny všetkých členov súdnej rady t.j. **10 hlasov**.

Vznikla delikátna situácia, ktorú je nevyhnutne vyriešiť záväzným rozhodnutím, t.j. súhlasom najmenej 10-tich členov. **Východiskom je aplikácia teórie hraničného orgánu a súčasne doktríny nevyhnutnosti** pri rozhodovaní súdnej rady za vzniknutej situácie.

Základ teórie hraničného orgánu A. Verdrossa (rakúsky právny filozof a bývalý sudca ESĽP v rokoch 1959 – 1977) spočíva v koncepcii, že „v každom právnom spoločenstve narazíme teda konečne na posledný orgán, ktorý môžeme označiť, ako hraničný orgán...

každý právny poriadok ovšem predvída existenciu orgánu, ktorému taktiež ukladá, nariaďuje určité správanie, avšak bez toho, že by mu hrozil pre prípad jeho porušenia sankčným dôsledkom“ (viď Holländer P. – Nástin filozofie práva – citované v náleze **PL ÚS 99/2011 z 11.12.2013 – str. 44-45**).

Hraničné orgány musia teda niekedy riešiť otázky, ktoré sa týkajú nich samých.

Doktrína nevyhnutnosti dáva prednosť tomu, aby radšej rozhodoval súd, o nestrannosti ktorého sú pochybnosti, než aby v dôsledku nemožnosti zabezpečenia nestranného súdu, nebolo rozhodnuté vôbec (**PL ÚS 8/2013 z 17.9.2014 – str. 74**).

Uvedená doktrína (v súvislosti so zásadou nestrannosti sudcov) je zakotvená v Bengalórskom kódexe, ktorý bol uznaný ako posun a doplnenie Základných princípov OSN o nezávislosti súdnictva, schválenej rezolúciou Hospodárskej a sociálnej rady OSN v júli 2006, kde boli vyzvané členské štáty OSN, aby bol kódex braný do úvahy pri vytváraní pravidiel, týkajúcich sa profesionálneho a etického správania sa členov justície (**PL ÚS 8/2013 str. 72-73**).

Podľa platnej ústavnej úpravy je zrejmé, že Súdna rada SR je jednoznačne tzv. hraničným orgánom, keďže je výlučne oprávnený rozhodovať definitívne v otázkach dodržiavania, resp. nedodržiavania etických pravidiel správania sa sudcov (posledný orgán).

V situácii, kedy existuje možnosť pochybnosti o nezaujatosti najmenej polovice členov súdnej rady (aspoň 9 členov najvyššieho orgánu súdnej moci, ktorý zabezpečuje jeho nezávislosť od ostatných orgánov verejnej moci) **sa nevyhnutne musí uprednostniť verejný záujem na meritórnom rozhodnutí súdnej rady v otázkach etiky sudcov** analogickou aplikáciou doktríny nevyhnutnosti hraničným orgánom, pred uprednostňovaním rozhodovania nestranným orgánom.

Súdna rada **musí preto rozhodovať hlasovaním všetkých členov súdnej rady**, čo zabezpečí nediskriminačný prístup ku všetkým členom súdnej rady.

ad b)

Z ústavnej úpravy čl. 2 ods.2 vyplýva ústavný princíp legality štátnej moci spočívajúci vo viazanosti štátnych orgánov ústavou a zákonmi. Štátne orgány nie sú teda oprávnené konať, ak ich na to nesplnomocnil zákon a ak konajú, sú povinné konať iba spôsobom, ktorý ustanovil zákon.

Právnej istote, ako nedielnej súčasť právneho štátu podľa čl. 1 ústavy preto nezodpovedá taký stav (situácia), ktorý by orgánu štátu umožňoval konať podľa vlastnej úvahy a z vlastného rozhodnutia aj nad rámec zákona a tiež iným ako zákonom ustanoveným postupom. Ústavný príkaz, ktorý je v čl. 2 ods.2 ústavy je súčasne aj ustanovením povinnosti vykladať ústavné

a zákonné normy tak, aby sa tento ústavný príkaz rešpektoval v celom vymedzenom rozsahu (porovnaj I. ÚS 3/98, II. ÚS 58/2001, II. ÚS 143/02).

Z ústavnej úpravy pôsobnosti súdnej rady, ako ani z ustanovení zákona o súdnej rade nevyplýva jej oprávnenie rozhodovať o zániku alebo zachovaní verejnej funkcie člena súdnej rady alebo predsedu, prípadne podpredsedu všeobecného súdu.

ad c)

V rozhodnutí ústavného súdu, ktorý riešil otázku bezpečnostnej spoľahlivosti osôb (legitímnosť zmeny právnej úpravy o jej podmienkach) konštatoval, že „**zákonodarca rozhodol v zásade vyňať spod povinnosti** podrobiť sa bezpečnostnej previerke **osobitnú skupinu osôb** (prezident republiky, poslanci národnej rady, členovia vlády, **sudcovia** ústavného a všeobecných súdov, **predsedu a podpredsedu NKÚ**) **z dôvodu, že ide o homogénnosť tejto skupiny osôb**, keďže ide o vrcholových alebo jediných predstaviteľov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej, resp. najvyššieho kontrolného orgánu a podmieňovanie bezpečnostnou previerkou by **bolo v rozpore ako s výkonom funkcie, tak aj s jej demokratickým rodokmeňom** (priamym resp. odvodeným)“ – vid' PL ÚS 6/04 str. 72, bod. 5.5 nálezu.

Ústavný súd ČSFR vo svojom rozhodnutí zo dňa 10. 12. 1992 (PL ÚS 78/92) pri výklade čl. 15 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd, ktorá je súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky uviedol aj to, že „od nikoho nemožno žiadať, aby predvídal vydanie zákona, ktorý bude mať spätnú účinnosť“.

Vo výroku konštatoval, že „**princípy právneho štátu, právnej istoty**, ktoré možno vyvodit' z požiadavky demokratického usporiadania štátu, **vyžadujú každý ústavné možný prípad retroaktivity zakotviť expressis verbis v ústave, resp. v zákone a vyriešiť s tým spojené prípady tak, aby nadobudnuté práva boli riadne chránené. Od zákonodarcu je potrebné vyžadovať, aby v právnej úprave vymedzil zákonný rámec základného ústavného práva. Čl. 15 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd splnomocňuje zákonodarcu ustanoviť zákonom podrobnosti, ktoré musia byť tak zreteľné, aby bola vylúčená odôvodnená pochybnosť interpretovať** takýto zákon ako obmedzenie či znemožnenie základného ústavného práva.“

Pri neexistencii výslovného pozitívneho intertemporálneho ustanovenia právne **neprichádza do úvahy nerešpektovanie ústavného princípu** zákazu retroaktivity na vznik dvoch verejných funkcií v čase, kedy platná právna úprava umožňovala existenciu výkonu dvoch verejných funkcií.

ad d)

Ústavný súd konštatoval (I. ÚS 238/04), že „**ústavnoprávna akceptovateľnosť nepravej retroaktivity vo vzťahu k verejnoprávnym inštitútom zakotveným v čl. 61 ods.**

3 ústavy a § 8 ods. 3 zákona o NKÚ, by ani nebola možná, pretože by bol porušený ústavný princíp demokratickej legitímácie verejnej moci resp. suverenity ľudu v zmysle toho, ako to bolo uvedené v bode 3 časti IV tohto nálezu“.

Je teda nepochybné, že je vylúčená (nepripustná) aplikácia nepravnej retroaktivity vo vzťahu k predstaviteľom súdnej moci, ktorí sú rovnocennými s ústavnými činiteľmi, akými sú predseda a podpredseda NKÚ, lebo je povinnosťou neporušovať (dodržiavať) ústavný princíp demokratickej legitímácie verejnej moci u týchto ústavných resp. iných verejných činiteľov.

Predsedovia a podpredsedovia súdov (iné verejné funkcie podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, ktorými môžu byť len sudcovia - ústavní činitelia), **ktorí sú aj členmi súdnej rady** (ústavní činitelia), u ktorých došlo k vzniku týchto funkcií v období od rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti zákona do rozhodnutia ústavného súdu o nezlučiteľnosti výkonu týchto dvoch funkcií, zastávajú funkcie na základe postupu dovoleného právom (**legitimita vzniku funkcií**), takže preukazujú demokratickú legitimitu verejnej moci.

Nie je preto akceptovateľná prípustnosť aplikácie nepravnej retroaktivity pri týchto dvoch verejných funkciách vykonávaných súčasne.

Vyplýva to aj z nálezu **PL ÚS 16/95**, ktorý konštatoval, že **je neprípustné** (protiústavné) **odňatie** i zrušenie základných práv podľa čl. 12 ods.1 ústavy.

ad e)

Zo Zásad sudcovskej etiky (čl. II, III) nevyplýva porušovanie sudcovskej etiky vykonávaním dvoch verejných funkcií, ktoré boli získané pri realizácii ústavného práva v zmysle čl. 30 ods.4 ústavy, čo preukazuje demokratickú legitimitu vzniku a trvania týchto funkcií.

Dôsledné dodržiavanie ústavných princípov zákazu retroaktivity (priamej alebo nepriamej), ochrana dôvery občanov v právny poriadok, ktorý je vecne opodstatnený pri vzniku volených a iných verejných funkcií a demokratickej legitimity verejnej moci podľa čl. 2 ods.1 ústavy, ktorá vzniká výslovným aktom (voľbou v Národnej rade, sudcami, menovaním vládou alebo Prezidentom republiky - u členov súdnej rady) alebo vymenovaním na základe absolvovania ústavou garantovanému a zákonom upraveného prístupu k inej verejnej funkcii podľa čl. 30 ods. 4 (predsedovia, podpredsedovia súdov) **nie je možné považovať za porušenie etických pravidiel správania sa sudcov.**

Realizovanie nátlaku (priameho alebo nepriameho) na uvedených ústavných činiteľov resp. verejných funkcionárov za účelom dosiahnutia zániku niektorej z dvoch, na základe demokratickej legitimity, vykonávaných iných verejných funkcií (resp. ústavných činiteľov) **nesplňa kritériá morálneho (etického) správania sa.**

Z hľadiska etiky, pri úprave zodpovednosti, musí človek prevziať zodpovednosť za (predvídateľné) následky svojho konania.

Morálna zodpovednosť sa spája s vedomím istého záväzku, z ktorého vyplýva, že človek sa nemôže následkov svojho vlastného konania zbaviť.

V etike je zodpovednosť chápaná ako osobná alebo delegovaná.

Osobná zodpovednosť, ktorú jedinec chápe v kontexte morálnej zodpovednosti, ku ktorej sa zaviazal v súlade so svojím svedomím.

Delegovaná zodpovednosť, ktorú prijal jedinec v momente, kedy bol do funkcie zvolený alebo menovaný. Ak zodpovednosť prijal na výkon funkcie, je jeho morálnou zodpovednosťou zotrvať a to nielen voči tým, ktorí ho delegovali, ale aj preto, prečo tú dôveru dostal.

Z hľadiska uvedených etických zásad zodpovednosti je zrejmé, že pri výkone funkcie (volenej, menovanej) platí zásada morálnej povinnosti zotrvať vo funkciách, keďže len týmto konaním sa prejaví morálna zodpovednosť voči tým, ktorí ho delegovali do funkcie a zároveň sa rešpektuje skutočnosť, prečo tú dôveru dostal.

Dôsledne rešpektujúc skutočnosť, že ani výrok ústavného súdu nemôže mať retroaktívne účinky, lebo by to bolo v rozpore s princípom právneho štátu, samotné obdobie rozhodnutia ústavného súdu v čase po vzniku dvoch verejných funkcií zákonom dovolených **vylučuje, že sú splnené podmienky o prevzatí morálnej (etickej) zodpovednosti za predvídateľné následky** konania uvedených členov súdnej rady, ktorí sa uchádzali o obidve funkcie, **keďže nemohli predvídať rozhodnutie ústavného súdu** o vyslovení zásady inkompatibility týchto dvoch funkcií.

Nie sú teda splnené ani kritériá o porušovaní zásad sudcovskej etiky členmi súdnej rady (sudcami), ktorí súčasne vykonávajú aj verejné funkcie predstaviteľov orgánov riadenia a správy všeobecných súdov.

SÚDNA RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

III. volebné obdobie



701

UZNESENIE SÚDNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

z 31. mája 2016

k analýze dopadov nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky z 18. novembra 2015 uverejneného pod č. 374/2015 Z.z. na funkcie predsedov a podpredsedov súdov, ktorí sú zároveň členmi Súdnej rady Slovenskej republiky,

Súdna rada Slovenskej republiky

po prerokovaní analýzy dopadov nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky z 18. novembra 2015 uverejneného pod č. 374/2015 Z.z. na funkcie predsedov a podpredsedov súdov, ktorí sú zároveň členmi Súdnej rady Slovenskej republiky, na 42. zasadnutí

k o n š t a t u j e ,

že duálnym výkonom funkcie predsedov a podpredsedov súdov a členov Súdnej rady Slovenskej republiky v kontexte nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky z 18. novembra 2015 uverejneného pod č. 374/2015 Z.z., nedochádza k porušeniu etických povinností sudcu podľa Čl. III bod 1 Zásad sudcovskej etiky.

Overovateľ: JUDr. JUDr. Jozef Maruščák

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