

Odlíšné stanovisko sudkyne JUDr. Anity Filovej k uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Snr 1/2020 z 3. novembra 2021

1. Vznik novej inštitúcie je zaujímavým a jedinečným obdobím. A to nielen z pohľadu konštitucionalistiky a teórie práva, ale aj s ohľadom na neopakovateľný charakter právnych (a aj praktických) problémov, s ktorými sa každá vznikajúca inštitúcia musí vysporiadať.
 2. Je tak prirodzené, že nová inštitúcia sa musí porátať s otázkami súvisiacimi so svojím vznikom. Ide o otázky súvisiace s uchopením svojej právomoci a príslušnosti, teda kompetenčného rámca, v ktorom sa má nová inštitúcia pohybovať, ako aj o otázky jej vzťahu k ostatným, už etablovaným inštitúciám. Prístupy, ktoré v týchto otázkach inštitúcia zvolí už pri svojom vzniku, môžu zarámcovať jej charakter a pôsobenie na ďalšie dekády. Otázka nastolená v tejto veci je jednou z takýchto, dalo by sa povedať iníciačných, otázok.
 3. V takejto pozícii je aj Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „NSS“), keď je konfrontovaný so zásadnou otázkou rozsahu svojej právomoci vo vzťahu k svojmu „predchodcovi“ - Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS“). NSS totiž mal vyriešiť, kto je oprávnený prejednať a rozhodnúť žaloby o preskúmanie rozhodnutí Výboru NR SR na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (ďalej len „výbor“), či NSS alebo NS, keď na prvý pohľad jedno hovorí ústavná úprava, a niečo iné hovorí zákonná úprava.
 4. Otázka právomoci orgánov verejnej moci (osobitne orgánov súdnej moci ako významných strážcov ústavnosti a zákonnosti) je otázkou skutočne delikátnou. Orgán verejnej moci má byť na seba dostatočne prísny, keď sa ubezpečuje o tom, že má v nejakej veci právomoc konať a rozhodovať. Tento prístup pramení zo samotnej podstaty jedného zo základných pilierov právneho a demokratického štátu, ktorým je aj Slovenská republika, a to z princípu viazanosti štátnych orgánov právom v celej svojej činnosti (čl. 2 ods. 2 Ústavy).
 5. Preto rozumiem dôvodom, prečo väčšina senátu zvolila v práve rozhodovanej veci úplne legitímny postup, a to taký, že konanie prerušila a podala Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov.
 6. Som však presvedčená, že vzniknutý kompetenčný problém je potrebné vnímať komplexne, pričom v danej veci boli za použitia štandardných interpretačných metód k dispozícii aj iné riešenia s inými závermi. O to viac to platí v situácii, keď je zo všetkých okolností zrejmé, že ponechanie pojmu NS v ústavnom zákone č. 254/2006 Z. z. je opomenutím zákonodarcu, je zjavnou legislatívnou chybou.
 7. Zastávam názor, že NSS má právomoc rozhodovať o žalobe v tejto veci aj podľa čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. a že procedurálny predpis napadnutý NSS v tomto konaní, norma v § 11 písm. a) SSP, je v súlade s čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z.
- ***
8. V právnom systéme Slovenskej republiky fungujú dve sústavy súdov - všeobecné súdnictvo a ústavné súdnictvo. Do 31. decembra 2020 tvorili sústavu všeobecných súdov na ústavnej úrovni NS a ostatné sudy (čl. 143 ods. 1 Ústavy v znení účinnom do 31. decembra 2020). V danom čase bol vrcholovým súdom všeobecného súdnictva NS, ktorý mal v zásade vo všetkých

agendách posledné slovo. O všeobecnom súdnictve hovoríme preto, že právomoc súdov je univerzálna, teda vzťahovala sa na rozhodovanie o veciach občianskoprávných, trestnoprávných, ale aj na oblasť správneho súdnictva.

9. Novelou Ústavy - ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., sa však dovtedajší právny stav končí vznikom novej súdnej inštitúcie, a to NSS. NSS vznikol možno v niečom nenápadne (včlenením nového pojmu do čl. 143 ods. 1 Ústavy) a bez explicitného ústavného výpočtu všetkých svojich kompetencií (s výnimkou osobitnej agendy podľa čl. 142 ods. 2 Ústavy), ale s významnými ústavnými dôsledkami.
10. Cieľom ústavodarcu, ktorý pripisoval dotknutej ústavnej zmene podľa jej dôvodovej správy, totiž bolo do sústavy súdov zaradiť „[n]ajvyšší správny súd, ktorý bude mať v hierarchii všeobecných súdov rovnocenné postavenie s najvyšším súdom. Z uvedeného dôvodu sa preto navrhuje vykonať novelizáciu všetkých ustanovení ústavy týkajúcich sa najvyššieho súdu. V Slovenskej republike tak budú pôsobiť dve najvyššie súdne inštalácie, pričom najvyšší správny súd bude najvyššou súdnou inštaláciou pre oblasť správneho súdnictva a najvyšší súd bude najvyššou súdnou inštaláciou pre oblasť občianskoprávných, obchodnoprávných a trestných vecí.“.
11. Novela Ústavy preto neprináša len doplnenie ústavnej enumerácie základných stavebných prvkov všeobecného súdnictva, ale vo svojej podstate prináša nový ústavný pojem s novým ústavným obsahom, a prináša aj nový vrcholný súdny orgán.
12. NSS, ako to vyplýva z jeho názvu či z vyjadrenej vôle ústavodarcu, sa stal jediným vrcholovým súdom pre jednu časť agendy riešenej všeobecnými súdmi - pre správne súdnictvo. Správnym súdnictvom pritom rozumieme najmä agendu preskúmania zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy, ako aj rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci v intenciách garantovaných čl. 46 ods. 2 a čl. 142 ods. 1 Ústavy. Ide o oblasť ochrany jednotlivca a jeho individuálnej, ľudskými právami a základnými slobodami chránenej autonómie pred excesívnym, neústavným a nezákonným výkonom verejnej moci zo strany orgánov verejnej správy.
13. V súlade aj s intertemporálnymi normami (či už na ústavnej, alebo na zákonnej úrovni) preto v dôsledku zmeny Ústavy došlo k rozčleneniu dovtedajších právomocí NS, absolútnemu zániku právomoci NS v oblasti správneho súdnictva a k jej následnému prechodu na NSS. Z Ústavy nemožno vyvodit', že by nejaká časť správneho súdnictva mala po vzniku NSS naďalej zostať v právomoci NS.
14. Pre takéto závery v zásade nesvedčí ani prezumpcia racionality ústavodarcu pri kreovaní nového systému všeobecného súdnictva. Aj z počínania parlamentu je zrejmá jeho vôľa. Možno usudzovať, že parlament ako ústavodarca a zákonodarca v jednej osobe chcel aj oblasť rozhodovania o žalobách proti rozhodnutiam výboru preniesť na NSS, lebo v opačnom prípade by novelizoval aj § 11 písm. a) SSP a prijal by úpravu umožňujúcu rozhodovať o týchto žalobách NS.
15. Tieto východiská sú podľa môjho názoru relevantné aj pre posudzovanie vzniknutého problému. Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. totiž predstavuje osobitnú právnu úpravu rozhodovania o opravnom prostriedku proti rozhodnutiam Národného bezpečnostného úradu

(ďalej len „NBÚ“) v určených prípadoch na úseku ochrany utajovaných skutočností (§ 30 ods. 1 a 3 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Ide v istom zmysle o obdobu bežného riadneho opravného prostriedku v bežnom správnom konaní [§ 53 a nasledujúce zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov], ktorý sa prijal reakcii na derogačný nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/04 z 19. októbra 2005.

16. Keďže rozhodnutia NBÚ, ako aj rozhodnutia výboru sú spôsobilé zasiahnuť do základných práv a slobôd dotknutých subjektov, ústavodarca sa na úrovni ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. rozhodol, prihliadajúc na filozofiu čl. 46 ods. 2 Ústavy, ale aj na čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (aplikabilitu tohto článku na oblasť bezpečnostných previerok uznal aj rozsudok veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Regner v. Česká republika*, č. sťažnosti 35289/11, najmä body 118, 120 a 122), týmto osobám garantovať prístup k súdu s prieskumnou právomocou, a to priamo k súdu vrcholnému, čo je legitímna voľba. Urobil tak v čl. 5 predmetného ústavného zákona, podľa ktorého *„rozhodnutie výboru je preskúmateľné súdom. Na preskúmanie rozhodnutia je príslušný Najvyšší súd Slovenskej republiky.“*
17. V tomto článku je aj podstata sporu v predmetnej veci a z pohľadu väčšiny senátu aj daný rozpor so zákonnou úpravou § 11 písm. a) SSP. Oponujúc väčšine však zastávam názor, že je dôležité skúmať nielen jazykové znenie, ale aj dôvody, pre ktoré pôvodne v čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. ústavodarca zakotvil príslušnosť a právomoc NS na rozhodovanie predmetnej agendy.
18. V tomto smere poskytuje odpoveď dôvodová správa, podľa ktorej bolo úlohou predmetného článku garantovať *„aby rozhodnutie výboru bolo preskúmateľné Najvyšším súdom Slovenskej republiky podľa ustanovení Občianskeho súdneho poriadku o správnom súdnictve.“*. Inými slovami, ústavodarca chcel osobám dotknutým rozhodovaním podľa predmetného ústavného zákona zabezpečiť súdny prieskum (i) v kvalite a štandarde poskytovanom v správnom súdnictve (tomuto zodpovedá aj zvolená ústavná terminológia zodpovedajúca vymedzeniu správneho súdnictva v čl. 46 ods. 2 a čl. 142 ods. 1 Ústavy - rozhodnutia výboru sú **preskúmateľné** súdom), a to práve (ii) od **najvyššej** inštitúcie v správnom súdnictve (v čase prijatia ústavného zákona to bol NS).
19. Vyššie uvedené skutočnosti ma vedú k záveru, že súdny prieskum rozhodnutí výboru spadá do ústavného, ako aj faktického rozmeru správneho súdnictva v intenciách vyplývajúcich z čl. 46 ods. 2 a čl. 142 ods. 1 Ústavy. Zánik právomoci a pôsobnosti NS v oblasti správneho súdnictva a ich ústavný prechod na NSS mal preto podľa môjho názoru aj zásadné dôsledky pre výklad čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z.
20. Obsahu a významu **formálneho označenia orgánu NS** v predmetnom článku totiž od 1. januára 2021, v kontexte vzniku NSS a nespornému, zo strany ústavodarcu úmyselnému zániku kompetencií NS v oblasti správneho súdnictva, **zodpovedá práve a len NSS**.
21. Takéto poňatie dbá aj na už uvedený účel čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. (garancia súdneho prieskumu od najvyššej inštanície v oblasti správneho súdnictva).

22. Ak budeme súhlasiť s východiskami uvedenými vyššie, teda že z Ústavy a z celkového kontextu prijatia novely č. 422/2020 Z. z. aspoň implicitne vyplýva, že všetka právomoc vo veciach správneho súdnictva prešla na NSS, rovnako podľa môjho názoru obstoí aj prístup, že v kontexte ústavnej zmeny vyvolávajúcej rozčlenenie kompetencií NS a zánik jeho kompetencie v oblasti správneho súdnictva možno ponechanie pojmu NS v čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. považovať za legislatívnu chybu, a to opomenutie novelizácie súvisiacich ustanovení spojených s podstatnou zmenou právneho poriadku.
23. V dôsledku toho sa tento pojem stal nejasným a možno ho vykladať aj v rozpore s jeho doslovným významom. Právna doktrína pripúšťa uplatňovanie aj výkladu *contra legem* v prípadoch odstraňovania zjavných chýb v texte právneho predpisu z nedopatrenia (pozri napr. MRVA, M.; TURČAN, M.: *Interpretácia a argumentácia v práve*. Bratislava: Wolters Kluwer, s. r. o., 2016, str. 43).
24. Opísaný prístup zodpovedá požiadavke, že ak je to čo i len trocha možné, treba vykladať právne predpisy koherentne a konzistentne a dbať na bezrozpornosť právneho poriadku.

25. Ak budeme naďalej súhlasiť s východiskami uvedenými vyššie, môžeme zvoliť aj takú výkladovú techniku, že ústavnou novelou č. 422/2020 Z. z. došlo mlčky (tacitne) k zmene čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. uplatnením zásady *lex posterior derogat legi priori*. Táto metóda sa môže v niektorých ohľadoch javiť technicky korektnejšou ako spochybnenie jazykovej určitosti slovného spojenia „Najvyšší súd Slovenskej republiky“ v čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z.
26. V prípade tacitnej zmeny (k pojmu pozri napr. Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 115) ide o to, že normotvorca modifikuje nejaký súbor noriem A a iný súbor noriem B rovnakej právnej sily, skoršie vydaný a bez pomeru špeciality k súboru noriem A ponechá bez zmeny, čím sa normy A a B dostanú do rozporu. Tento konflikt sa vyrieši tým, že sa akceptuje, že normy B boli mlčky, nevýslovne zmenené normami A. V našom prípade je Ústava v znení ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. normou A a čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. je normou B. Čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. je normou skoršou, má rovnakú právnu silu a pomer špeciality tu nie je, lebo je zrejmé, že ústavná novela č. 422/2020 Z. z. vyčerpávajúco, bez priestoru na výnimky a osobitné úpravy, rieši otázky právomoci v oblasti správneho súdnictva ich prenosom (vcelku) na NSS.
27. Zastávam preto podporne aj ten názor, že záver, že právomoc v tejto veci konať má NSS, a že napadnuté ustanovenie SSP je v súlade s používanou referenčnou normou, možno založiť aj na tom, že ústavnou novelou č. 422/2020 Z. z. došlo mlčky (tacitne) k zmene čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z.
28. Prakticky to znamená, že uvedenou ústavnou novelou nastalo prepísanie legislatívy tak, že je v čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. namiesto pojmu „Najvyšší súd Slovenskej republiky“ uvedený pojem „Najvyšší správny súd Slovenskej republiky“.
29. Vnímam, že tacitná derogácia je nežiadúcou legislatívnou technikou, ak sa akcentuje prehľadnosť právneho poriadku, a ako takú ju pri tvorbe právnych predpisov nepripúšťa ani zákon o legislatívnych pravidlách č. 400/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov v § 6 ods. 1

a 2. Na druhej strane, vzniknutá situácia je celkom výnimočná a možno volá po výnimočných riešeniach, pričom ústavodarcu zákon o legislatívnych pravidlách nezaväzuje.

30. Redakcia Zbierky zákonov by na takýto výnimočný postup mohla reagovať pripojením informatívnej poznámky k čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z., ako sa už v minulosti stalo. Na Slovensku v prípade uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky publikovaného pod č. 144/2020 Z. z. s pripojenou poznámkou o tom, že účinky tohto uznesenia hneď aj pominuli v spojení s neskorším uznesením toho istého súdu. V Česku ide napr. o sdělení č. 330/2015 Sb. o výške platovej základne pre sudcov, ktorá sa vypočítavala určitým spôsobom v dôsledku výkladu podaného v rozsudku českého Najvyššieho súdu.

31. Ako som už uviedla, plne rozumiem prístupu zvolenému väčšinou senátu v tomto prípade. Považujem však za potrebné poukázať aj na dôsledky, ktoré z takého prístupu vyplývajú pre základné práva **konkrétnych** fyzických a právnických osôb, žalobcov pred NSS.
32. Presadenie záveru o právomoci NS rozhodovať v predmetnej agende, okrem nezanedbateľných časových nákladov v prebiehajúcich konaniach spojených s rozhodovaním Ústavného súdu Slovenskej republiky, totiž so sebou prináša významný zásah do princípu právnej istoty adresátov práva.
33. Keďže NS, na rozdiel od NSS, nemá v pozitívnom práve upravený procesný postup pri preskúvaní rozhodnutí orgánov verejnej správy, striktné trvanie na doslovnom znení čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. by po prípadnom vyhovujúcom náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky viedlo k potrebe ďalšieho výkladu a dotvárania práva v záujme dosiahnutia procesného štandardu, ktorý účastníkom konania garantuje pri preskúvaní správnych rozhodnutí a činnosti správnych súdov SSP. Účastníkovi konania ale vieme na NSS poskytnúť ochranu jeho subjektívnych práv v ústavodarcom zamýšľanej kvalite priamo bez potreby iniciovania ďalších, pravdepodobne pomerne časovo náročných, konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.
34. Súčasná platná a účinná právna totiž neupravuje procesný postup NS pre prípad rozhodovania tohto typu agendy (napr. aktívnu vecnú legitímáciu), ani dôsledky jeho rozhodnutí. Procesné postupy, ktoré má NS štandardne k dispozícii, uplatniteľné v civilnej či trestnej agende, tento nedostatok nedokážu preklenúť. Vzniknú aj pochybnosti, akému rozhodovaciemu zloženiu NS sa majú žaloby proti výboru prideliť.
35. Osobitne neistá z pohľadu zachovania lehoty na podanie žaloby je potom situácia tých fyzických a právnických osôb, ktoré aj v týchto dňoch, ako aj počas celého trvania rozhodovania Ústavného súdu Slovenskej republiky v dôvere v bezrozpornosť a ústavnosť právneho poriadku podávajú nové žaloby podľa zákona v predmetnej agende na NSS, alebo podľa ústavnej úpravy prípadne ešte na NS. Potom rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky o tom, že právomoc má či už NS, alebo NSS, to všetko bez úpravy iného procesného postupu, prípadne hrozí následkom vzniku nemožnosti následne o takýchto žalobách rozhodovať pre rôzne procesné prekážky.

36. Riešením je tu, podľa mojej mienky, vychádzať z toho, že pri uplatňovaní výkladu v prospech právomoci NSS či NS je potrebné brať do úvahy aj princíp právnej istoty a skutočnosť, že nejasnosť právnej úpravy nesmie ísť na škodu účastníkom konania. Tento princíp bude podstatný pri posudzovaní aj zachovania lehoty na podanie žaloby, či už bola podaná na NS, alebo na NSS.
37. Fyzické a právnické osoby domáhajúce sa ochrany základných práv a slobôd zasiahnutých potenciálne excesívnym výkonom verejnej moci sa totiž nesmú a nemôžu stať **obet'ou**, v podstate veci, inštitucionálneho sporu zapríčineného legislatívnou chybou.
- ***
38. Nevieť sa ubrániť pocitu, že spor v tejto veci je v niečom aj akademický, pretože na konci dňa prieskum rozhodnutí výboru prípadne súdu, otázka je len, ktorému.
39. Zhrňujúc doteraz uvedené môžem len skonštatovať, že vo veciach žalôb proti výboru je podľa môjho názoru založená právomoc NSS, čomu zodpovedá aj aktuálne znenie § 11 písm. a) SSP.
40. Toto ustanovenie súčasne nepovažujem za rozporné s účelom a obsahom čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z.
41. Preto som nesúhlasila s prerušením konania v tejto veci a s podaním návrhu na Ústavný súd Slovenskej republiky.
42. Pre tie isté dôvody som aj toho názoru, že nebolo potrebné aktivovať konanie o kompetenčnom konflikte medzi NS a NSS podľa nového znenia čl. 126 ods. 1 prvej vety Ústavy.

V Bratislave, 3. novembra 2021

JUDr. Anita Filová

sudkyňa