



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

**PL. ÚS 17/96**

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu JUDr. Milana Čiča a zo sudcov JUDr. Júliusa Černáka, JUDr. Jána Klučku, JUDr. Viery Mrázovej, JUDr. Štefana Ogurčáka, JUDr. Richarda Rapanta a JUDr. Tibora Šafárika na verejnom zasadnutí 24. februára 1998 prerokoval návrh Michala Kováča, prezidenta Slovenskej republiky, zastúpeného JUDr. Ivanom Trimajom, riaditeľom legislatívneho odboru Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky, proti Národnej rade Slovenskej republiky, zastúpenej poslancom JUDr. Jánom Cuperom, vo veci súladu § 2 ods. 1 a 2, § 4 ods. 1 písm. e), § 5 ods. 2, § 10, 11, 12, § 16 ods. 3, § 17 ods. 3, § 18 ods. 4 a 5, § 21 ods. 1, § 26, 27, 29 a 30 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre s Ústavou Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 56 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre nie je v súlade s čl. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Nesúlad citovaného ustanovenia s čl. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 132 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky má za následok neúčinnosť citovaného zákona ako celku.

2. Ustanovenia § 2 ods. 1 a 2 a § 5 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre n i e s ú v súlade s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a 151 Ústavy Slovenskej republiky len pokiaľ ide o použité slová v texte „nezávislý“ (§ 2 ods. 1), „nezávisle od iných orgánov“ (§ 2 ods. 2) a „nezávislosť“ (§ 5 ods. 2) v texte zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z.

3. Ustanovenia § 10 ods. 3, § 11 ods. 6, § 12 ods. 2, 3 a 4 a § 27 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre n i e s ú v súlade s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 68, čl. 71 ods. 2, čl. 120 a 123 Ústavy Slovenskej republiky. Ustanovenia § 11 ods. 6, § 12 ods. 2 a 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. n i e s ú v súlade ani s čl. 149 a 67 Ústavy Slovenskej republiky, ak ide o netrestnú oblasť.

4. Ustanovenie § 16 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre n i e j e v súlade s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 68, s čl. 71 ods. 2, čl. 86 písm. a) a čl. 120 a 123 Ústavy Slovenskej republiky.

5. Ustanovenie § 26 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre n i e j e v súlade s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 1 a 2, čl. 24 ods. 1 a 3, čl. 29 ods. 4, čl. 37 ods. 1 až 3 a čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ide o netrestnú oblasť a konania upravené osobitnými predpismi.

6. Ustanovenie § 29 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre n i e j e v súlade s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 17, čl. 19 ods. 1 a 2 a čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

7. Návrh navrhovateľa o súlade ustanovenia § 18 ods. 4 a 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre s čl. 1, čl. 2 ods. 2, s čl. 12 ods. 1, čl. 87 a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky na základe ustanovenia § 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 zákona č. 293/1995 Z. z. z a m i e t a .

8. Návrh navrhovateľa o súlade ustanovenia § 30 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 1, s čl. 16 ods. 1 v spojení s čl. 19 ods. 2, s čl. 128 ods. 1, s čl. 132 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 149 Ústavy Slovenskej republiky na základe ustanovenia § 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 zákona č. 293/1995 Z. z. z a m i e t a .

9. Návrhu navrhovateľa o nesúlade zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre s ustanovením čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 87 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky n e v y h o v u j e .

10. Návrhu navrhovateľa o nesúlade ustanovenia § 4 ods. 1 písm. e) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre s ustanovením čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 87 ods. 5 a čl. 122 Ústavy Slovenskej republiky n e v y h o v u j e .

11. Návrhu navrhovateľa o nesúlade ustanovenia § 4 ods. 1 písm. e), § 10, 11, § 12 ods. 1, § 21 ods. 1, § 27 a § 30 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre s ustanovením čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky n e v y h o v u j e .

12. Návrhu navrhovateľa o nesúlade ustanovenia § 17 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre s ustanovením čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky n e v y h o v u j e .

13. Návrhu navrhovateľa o nesúlade ustanovenia § 26 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre s ustanovením čl. 12 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky n e v y h o v u j e .

14. Návrhu navrhovateľa o nesúlade ustanovenia § 29 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre s ustanovením čl. 23 ods. 1 a 3 a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e**.

## O d ô v o d n e n i e

### I.

Prezident Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) podal dňa 2. decembra 1996 na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústavy“). Predmetom návrhu je namietaný nesúlad ustanovení § 2 ods. 1, 2, § 4 ods. 1 písm. e), § 5 ods. 2, § 10, 11, 12, § 16 ods. 3, § 17 ods. 3, § 18 ods. 4, 5, § 21 ods. 1, § 26, 27, 29 a 30 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre s Ústavou Slovenskej republiky.

Plénum ústavného súdu na svojom neverejnom zasadnutí 18. decembra 1996 predbežne prerokovalo tento návrh a keďže spĺňal všetky náležitosti § 20 a § 37 ods. 2 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 zákona č. 293/1995 Z. z. podľa § 25 ods. 3 citovaného zákona tento návrh prijalo na ďalšie konanie.

### II.

Prezident v návrhu uviedol, že:

„1. Zákon č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre je ako celok v rozpore s ustanoveniami čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 87 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky. Zákon, uverejnený 12. novembra 1996, nadobudol podľa svojho § 56 účinnosť 1. novembra 1996. Bol teda vyhlásený so spätnou účinnosťou. Ide o tzv. pravú spätnú účinnosť. Princípom právneho

štátu (čl. 1 ústavy) zásadne zodpovedajú iba také zákony, ktoré nepôsobia spätne. V odôvodnených prípadoch možno pripustiť tzv. nepravú retroaktivitu (porov. § 854, 868 Občianskeho zákonníka). Pravá spätná účinnosť je prípustná iba celkom výnimočne, a to výlučne za podmienok jednoznačnej výhodnosti pre adresáta normy (§ 16 ods. 1 Trestného zákona, niektoré spätne účinné zvýšenie dôchodkov). Posudzovaný zákon uvedené podmienky nespĺňa. Zákon ako celok je v rozpore s ustanovením čl. 1 ústavy.“

„Zákon o prokuratúre ako celok je v rozpore aj s ustanovením čl. 87 ods. 5 ústavy, podľa ktorého „zákon nadobudne platnosť vyhlásením“ (porov. aj § 3 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky). Podľa toho zákon o prokuratúre nadobudol platnosť 12. novembra 1996. Účinnosť zákona musí byť určená na neskorší dátum ako je deň nadobudnutia platnosti, v naliehavom všeobecnom záujme na deň vyhlásenia v Zbierke zákonov, ale nikdy nie na deň predchádzajúci dňu, ktorým zákon nadobudol platnosť (§ 3 ods. 2 zákona č. 1/1993 Z. z.).“

„Zákon vychádza z koncepcie, ktorá je v rozpore s ústavou. Podľa dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona „princípy organizácie prokuratúry vyplývajú z jej osobitného postavenia v sústave orgánov štátnej moci, kde má miesto na rozhraní moci výkonnej a súdnej“. Podľa ústavy je Slovenská republika parlamentným štátom. Parlamentný štát je vytvorený na princípe del'by moci, na moc zákonodarnú, výkonnú a súdnu (čl. 1 ústavy, porov. aj čl. 141 ods. 2 ústavy, ako aj názvy piatej, šiestej a siedmej hlavy ústavy). Ak to zákonodarca nerešpektoval porušil ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy. Konštruovanie štvrtej moci by bolo pokusom o kreovanie orgánu, ktorý by fungoval mimo systému vzájomného pôsobenia, záruk a kontroly moci, predovšetkým mimo bŕzd a protiváh. Východiská zákona a z nich vyplývajúca koncepcia zákona sú teda v rozpore s ústavou.

Podľa nálezu ústavného č. PL. ÚS 43/95 „generálny prokurátor patrí do sústavy výkonnej moci“. Zákon, ktorý nerešpektuje výklad ústavy, podaný na to oprávneným ústavným orgánom (porov. aj čl. 128 ods. 1 ústavy), porušuje Ústavu Slovenskej republiky.

Zákon svojou konštrukciou poskytol generálnemu prokurátorovi výsady, ktoré sú v rozpore s ústavným princípom rovnosti v právach. Na základe princípu osobitne prísne centralizovanej a riadenej sústavy orgánov prokuratúry (§ 2 ods. 2, § 22 ods. 6, § 23 ods. 1, 2, § 24 ods. 1 atď.) a na základe osobitne riadiacich oprávnení, je generálny prokurátor prakticky trestne nestíhateľný, má vlastne trestoprávnu imunitu. Imunita je však ústavným inštitútom, nemožno ju zaviesť obyčajným zákonom. Takto konštruovaná imunita je v rozpore s ústavným princípom rovnosti pred zákonom (čl. 12 ods. 1 ústavy). Keďže neústavná imunita nie je daná konkrétnym ustanovením, ale konštrukciou zákona, je v rozpore s ústavou zákon ako celok. Nesúlad celého zákona s ustanoveniami ústavy sa vzťahuje aj na jednotlivé ustanovenia zákona.

2. Ustanovenie § 2 ods. 1, 2 a § 5 ods. 2 zákona sú v rozpore aj s ustanoveniami čl. 149 a 151 ústavy.

Podľa § 2 ods. 1, 2 a § 5 ods. 2 zákona je prokuratúra nezávislý štátny orgán a pôsobí nezávisle od iných orgánov. Týmto vymedzením však prokuratúra získala postavenie, ktoré jej ustanovenia čl. 149 až 151 ústavy nedávajú. Zákon tým porušil ust. čl. 149 ústavy, súčasne prekročil medze, ktoré je zákonodarca povinný rešpektovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy. Okrem toho z prokurátora, t. j. zástupcu štátu, urobil orgán, ktorý je od zastúpeného štátu nezávislý.

Pritom čl. 151 ústavy splnomocňuje zákon iba na úpravu „podrobností“ ale nie na významnú zmenu v charaktere orgánu, zakotvenú v čl. 149. Tým sa cit. ustanovenia zákona dostali do rozporu aj s čl. 151 ústavy.

3. Ustanovenie prvej časti § 4 ods. 1 písm. e) zákona je v rozpore aj s ustanovením čl. 122 ústavy.

Podľa § 4 ods. 1 písm. e) má prokuratúra dozorové oprávnenie voči všetkým orgánom štátnej správy. V pojme „dozor“ je obsiahnutý prvok nadradenosti, ale nadradené postavenie voči orgánom štátnej správy, vrátane ústredných orgánov, prokuratúra podľa

ústavy nemá. Keďže nad ústredným orgánom štátnej správy nemôže mať iný orgán (okrem vlády) nadradené postavenie, je § 4 ods. 1 písm. e) zákona v rozpore s ustanovením čl. 122 ústavy.

4. Ustanovenie druhej časti § 4 ods. 1 písm. e) a ustanovenie § 10, 11, 12, § 21 ods. 1, § 27 a 30 zákona sú v rozpore aj s ustanovením čl. 67 ústavy.

V nijakom prípade nemôže mať prokuratúra, v rámci výkonu dozoru (§ 4 ods. 1 písm. e) zákona) nadradené postavenie voči orgánom územnej samosprávy a nemôže vykonávať konkrétne právomoci, vrátane práva ukladať týmto orgánom úlohy podľa § 10, 11, 12, § 21 ods. 1, § 27 a 30 zákona. Podľa cit. ustanovení môže napr. prokurátor určovať orgánu územnej samosprávy záväzné lehoty (§ 11 ods. 6, § 12 ods. 2 ), zaviazať ho právnym názorom (§ 11 ods. 7), zaviazať ho na obnovenie predošlého stavu (§ 12 ods. 3 atď.)

Podľa čl. 67 ústavy obci, resp. územnej samosprávy „povinnosti a obmedzenia ... možno ukladať len zákonom“, teda nie rozhodnutím prokurátora. Ústava zreteľne rozlišuje medzi povinnosťami, obmedzeniami a úlohami, ktoré ukladajú „zákonom“ (čl. 13 ods. 2, čl. 16 ods. 1, čl. 17 ods. 3 a 5 atď.) a medzi povinnosťami a obmedzeniami, ktoré možno ukladať rozhodnutím „na základe zákona“ (čl. 13 ods. 1, čl. 20 ods. 4, čl. 41 ods. 4 ústavy).

Keďže obci možno povinnosti a obmedzenia ukladať len zákonom, je ukladanie povinností, obmedzení a úloh rozhodnutím prokurátora „na základe zákona“ v rozpore s ustanovením čl. 67 ústavy.

5. Ustanovenie § 16 ods. 3 zákona je v rozpore s ustanovením čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 86 písm. a), čl. 120, 123, 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy.

Podľa § 16 ods. 3 posudzovaného zákona môže generálny prokurátor opatrením, vyhláseným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ustanoviť iné sídla a obvody jednotlivých článkov prokuratúry, než ako ich ustanovuje zákon v § 16 ods. 2.

Individuálnym správnym aktom možno (na základe splnomocnenia) rozhodnúť o výnimke v jednotlivom prípade. Výnimky zo zákona, ktoré majú všeobecný, individuálne vymedzený charakter, možno ustanoviť iba všeobecne záväzným právnym predpisom. Právo vydávať všeobecne záväzné právne predpisy je právom, ktoré možno odvodiť výlučne z ústavy. Ústava dáva také oprávnenie národnej rade (čl. 86 písm. a), vláde (čl. 120), orgánom štátnej správy (čl. 123) a obci (čl. 68 a čl. 71 ods. 2). Generálny prokurátor patrí do sústavy výkonnej moci, ale nie je orgánom štátnej správy.

Vzhľadom na to je § 16 ods. 3 zákona o prokuratúre v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy v spojitosti s ustanoveniami čl. 86 písm. a), čl. 120, 123, 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy.

6. Ustanovenie § 17 ods. 3 zákona je v rozpore aj s ustanovením čl. 150 ústavy.

Ustanovenie § 17 ods. 3 je v rozpore aj s ustanovením čl. 150 ústavy, lebo presunulo právomoc zisťovať predpoklady na vymenovanie generálneho prokurátora z prezidenta republiky na Národnú radu Slovenskej republiky.

7. Ustanovenia § 18 ods. 4 a 5 zákona sú v rozpore aj s ustanovením čl. 150 ústavy.

Podľa § 18 ods. 4 a 5 zákona je generálny prokurátor odvolateľný iba z osobitne kvalifikovaných zdravotných dôvodov, alebo ak „prestal spĺňať podmienky na vykonávanie funkcie (§ 17 ods. 3)“. Ale podmienky, taxatívne vymenované v § 17 ods. 3, t. j. vzdelanie, vek (a súhlas s vymenovaním), ak už boli splnené, vôbec nemôžu zaniknúť.

Z uvedeného vyplýva, že generálneho prokurátora možno odvolať z funkcie iba z celkom mimoriadnych, osobitne kvalifikovaných zdravotných dôvodov, ktoré sa však v praxi sotva kedy vyskytnú. Generálneho prokurátora podľa zákona neumožňuje odvolať ani vtedy, keď by si generálny prokurátor v širokom meradle neplnil povinnosti, keby porušil alebo sústavne porušoval zákon, ba ani vtedy, keby spáchal trestný čin.

Z týchto dôvodov sú ustanovenia § 18 ods. 4 a 5 zákona v rozpore s ustanovením čl. 150 ústavy.

8. Ustanovenie § 26 zákona je v rozpore aj s ustanovením čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 24 ods. 1, 3, čl. 29 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 37 ods. 1 až 3 a čl. 47 ods. 1 ústavy.

Podľa § 26 posudzovaného zákona právnické a fyzické osoby sú povinné vyhovovať dožiadaniam prokurátora, najmä požičovať mu spisy a doklady a podávať mu vysvetlenia na plnenie ktorejkoľvek v zákone uvedenej úlohy prokuratúry, t. j. aj v mimotrestnej oblasti, napr. aj vtedy, keď prokurátor uvažuje o prípadnom upozornení. Právnické osoby sú uvedené bez obmedzenia, takže spisy a doklady sú povinné požičovať prokuratúre aj politickej strane, odbory, cirkvi, atď. U občanov nie je povinnosť obmedzená druhom dokladov, takže zákon upravuje aj povinnosť požičovať osobnú korešpondenciu alebo iné doklady týkajúce sa intímnej sféry občana.

Ústava v čl. 16 ods. 1 zaručuje nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia. I keď ústava pripúšťa obmedzenie uvedených práv neznamená to, že zákon môže upraviť výnimku v podobe všeobecného pravidla. Taký postup je v rozpore s ustanovením čl. 13 ústavy, ktoré viaže obmedzenia základných práv na neprekročiteľné podmienky.

Povinnosť zapožičiavať spisy a doklady je v rozpore s oddelením politických strán a hnutí od štátu v zmysle čl. 29 ods. 4 ústavy. Táto povinnosť bez zreteľa na obchodné tajomstvo je v rozpore so slobodou podnikania v zmysle čl. 35 ods. 1 ústavy, je v rozpore so zákazom obmedzovania odborových organizácií v zmysle čl. 37 ods. 1 až 3 ústavy a samosprávnym postavením cirkví v zmysle čl. 24 ods. 3 ústavy. Z nijakého ustanovenia ústavy nevyplýva všeobecná, ničím neobmedzená možnosť do citovaných práv a slobôd zasahovať.

Z uvedeného vyplýva, že § 26 zákona je v rozpore aj s ustanoveniami čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 24 ods. 1, 3, čl. 29 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 37 ods. 1 až 3 a čl. 47 ods. 1 ústavy.

9. Ustanovenie § 29 zákona je v rozpore aj s ustanoveniami čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 17, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 23 ods. 1, 3 a čl. 47 ods. 1 ústavy.

Dôvody, uvedené v predchádzajúcom bode, platia obdobne aj pre námietky voči § 29 zákona, ktorý upravil povinnosť občanov dostaviť sa k prokurátorovi a podať potrebné vysvetlenie. Pravdaže, rozpor s ústavou sa týka iba tých ustanovení, ktoré upravujú základné práva a slobody občanov, nie práva právnických osôb.

Okrem toho § 29 ods. 1 zákona, na rozdiel od § 26, upravuje výnimku z povinnosti podať vysvetlenie ak tomu bráni zákonný dôvod. Zákonný dôvod však „bráni“ podať vysvetlenie iba v prípade zákonom upravenej povinnosti mlčanlivosti, nie v inom prípade. Zákon „nebráni“ občanovi, aby vypovedal vo veci jemu blízkej osoby, Trestný poriadok iba umožňuje, aby túto výpoveď odmietol. Pokiaľ vysvetlenie nemá povahu svedeckej výpovede podľa Trestného poriadku, má občan podľa § 29 ods. 1 zákona o prokuratúre povinnosť podať vysvetlenie. Nie je náhodou, že cit. ustanovenie je formulované odlišne od § 100 Trestného poriadku, takže nedáva možnosť občanovi aby sa on rozhodol, a vylučuje iba prípady, keď sa nerozhoduje vypočúvaný, ale keď za neho už rozhodol formou zákazu výpovede priamo zákon.

Ďalší rozdiel § 29 oproti § 26 posudzovaného zákona je v tom, že § 29 umožňuje občana, ktorý sa nedostaví na výzvu, predviesť. Predvedenie je druhom obmedzenia osobnej slobody, ktorá je prípustná iba za podmienok upravených v čl. 17 ústavy, a to vtedy, ak je obmedzenie osobnej slobody nevyhnutné. Ustanovenie § 25 zákona o prokuratúre však nespojuje možnosť obmedzenia osobnej slobody občana formou jeho predvedenia s trestným konaním alebo iným konkrétnym dôvodom, ktorý by bolo možné považovať za nevyhnutný a ktorý by bol krytý dôvodmi uvedenými v čl. 17 ústavy, ba ani s plnením zákonných úloh prokuratúry (ako to robí, i keď nedostatočne, § 26), ale výlučne s rozhodnutím prokurátora.

Z uvedeného vyplýva, že § 29 zákona je v rozpore aj s ustanoveniami čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 17, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 23 ods. 1, 3 a čl. 47 ods. 1 ústavy.

10. Ustanovenie § 30 zákona je v rozpore aj s ustanoveniami čl. 1, čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 1, čl. 16 ods. 1 v spojení s čl. 19 ods. 2, čl. 128 ods. 1, čl. 132 ods. 1 druhej vety, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy.

Ustanovenie § 30 v časti, ktorá dáva prokurátorovi právo z vlastnej iniciatívy alebo na základe podnetu preskúmať postup alebo rozhodnutie súdu a právo vykonať opatrenie na odstránenie prokurátorom zisteného porušenia zákona, bolo uzákonené 23. októbra 1996, teda 43 dní po vydaní nálezu ústavného súdu č. PL ÚS 43/95, ktorým bol zistený nesúlad § 241a Občianskeho súdneho poriadku s Ústavou Slovenskej republiky a 19 dní po jeho publikovaní pod č. 281/1996 Z. z. To znamená, že národná rada postupovala v rozpore so zmyslom ustanovení čl. 128 ods. 1 a čl. 132 ods. 1 druhej vety ústavy, aj keď formálne ide o iný zákon. Oprávnenia, ktoré uverejnením nálezu ústavného súdu prokurátor stratil, prijatím § 30 posudzovaného zákona opäť nadobudol. Získal ich však v rozpore s ústavou.“

Navrhovateľ poznamenáva, že § 30 je formulovaný jednak všeobecne, t. j. vo vzťahu k trestnému i civilnému súdnemu konaniu, jednak ako priamo aplikovateľná norma. Neodkazuje na postup podľa osobitného zákona (ktorým by mohol byť § 266 Trestného poriadku), t. j. nepostupuje tak, ako posudzovaný zákon v § 7 ods. 2 a v § 9, ale zveruje prokurátorovi kompetencie uvedené v § 30 bez ohľadu na to, ako upravujú postavenie a oprávnenia prokurátora predpisy o konaní pred súdmi.

Vzhľadom na uvedené je § 30 zákona o prokuratúre z dôvodov, uvedených v náleze č. PL. ÚS 43/95, v rozpore s ustanoveniami čl. 1, čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 1, čl. 16 ods. 1 v spojení s čl. 19 ods. 2, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy a navyše aj s ustanoveniami čl. 128 ods. 1 a čl. 132 ods. 1 druhej vety ústavy.

Z týchto ústavnoprávnych dôvodov prezident navrhol, aby ústavný súd po predbežnom prerokovaní prijal jeho návrh na ďalšie konanie a po jeho uskutočnení vyniesol tento

### **n á l e z :**

1. Zákon z 23. októbra 1996 č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre **n i e j e** v súlade s ustanoveniami čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 87 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Ustanovenia § 2 ods. 1, 2 a § 5 ods. 2 zákona **n i e s ú** v súlade aj s ustanoveniami čl. 149 a 151 Ústavy Slovenskej republiky.

3. Ustanovenie § 4 ods. 1 písm. e) zákona **n i e j e** v súlade aj s ustanovením čl. 122 Ústavy Slovenskej republiky.

4. Ustanovenie § 4 ods. 1 písm. e), § 10, 11, 12, § 21 ods. 1, § 27 a 30 zákona **n i e s ú** v súlade aj s ustanovením čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky.

5. Ustanovenie § 16 ods. 3 zákona **n i e j e** v súlade s ustanovením čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 68, čl. 71 ods. 2, čl. 86 písm. a), čl. 120 a 123 Ústavy Slovenskej republiky.

6. Ustanovenie § 17 ods. 3 zákona **n i e j e** v súlade aj s ustanovením čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky.

7. Ustanovenia § 18 ods. 4 a 5 zákona **n i e s ú** v súlade aj s ustanovením čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky.

8. Ustanovenie § 26 zákona **n i e j e** v súlade aj s ustanoveniami čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 24 ods. 1, 3, čl. 29 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 37 ods. 1 až 3 a čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

9. Ustanovenie § 29 zákona **n i e j e** v súlade aj s ustanoveniami čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 17, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 23 ods. 1, 3 a čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

10. Ustanovenie § 30 zákona **n i e j e** v súlade aj s ustanoveniami čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 1, s čl. 16 ods. 1 v spojení s čl. 19 ods. 2, s čl. 128 ods. 1, čl. 132 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

III.

Na požiadanie ústavného súdu z 19. decembra 1996 predseda Národnej rady Slovenskej republiky zaslal dňa 6. marca 1997 k návrhu prezidenta Slovenskej republiky toto písomné stanovisko:

„1. Národná rada Slovenskej republiky vo svojom stanovisku uviedla, že názor prezidenta republiky o rozpore zákona o prokuratúre ako celku s ústavou nie je správny z týchto dôvodov:

a/ Podľa čl. 87 ods. 5 ústavy zákon nadobudne platnosť vyhlásením, podrobnosti ustanoví zákon. Týmto zákonom je zákon „o Zbierke zákonov Slovenskej republiky“, ktorý v § 3 ods. 2 ustanovuje, že v právnom predpise sa nemôže ustanoviť skorší začiatok jeho účinnosti, ako dňom vyhlásenia v zbierke zákonov. Táto špeciálna právna norma má pri konkurencii prednosť pred ustanovením § 56 zákona o prokuratúre. Ústava neobsahuje výslovný zákaz retroaktivity. Nie je zásadne vylúčená každá retroaktivita, ale len spätná účinnosť takej právnej normy, ktorá s určitou intenzitou zhoršuje postavenie občanov a tým zoslabuje ich právnu istotu. Neprípustné je spätné ukladanie povinností občanom alebo spätné odnímanie ich práv. Zákon č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre v porovnaní so zákonom č. 60/1965 Zb. o prokuratúre v žiadnom smere nezhoršil postavenie občanov, ani prokurátorov. Naopak, zvýšil právnu istotu prokurátorov vo vzťahu k trvaniu ich pracovného pomeru a zvýšil ich samostatnosť. Ustanovením funkčného obdobia zvýšil aj nezávislosť generálneho prokurátora a tým aj prokuratúry ako celku na ostatných orgánoch štátnej moci. Vytvoril tak priaznivejšie podmienky pre ochranu práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu orgánmi prokuratúry, čím prispel k tomu, aby Slovenská republika bol právnym štátom. Retroaktivita v danom prípade nebola zámerná. Nastala v súvislosti s vrátením zákona prezidentom republiky na jeho opätovné prerokovanie a v dôsledku nevyjasnenosti otázky, či Národná rada Slovenskej republiky môže pri novom prerokovaní zákona, na ktorom sa už raz uzniesla, zmeniť len tie ustanovenia, ku ktorým prezident republiky vysloví pripomienky alebo môže meniť a upravovať už raz schválený zákon ako celok. Podľa Národnej rady Slovenskej republiky nie je rozpor ustanovenia § 56 zákona s ústavou.

b/ Prezident republiky namieta znenie dôvodovej správy k zákonu s určitými predstavami o princípoch del'by štátnej moci. K tomu treba uviesť, že ústavný súd nie je zmocnený na posudzovanie „ústavnosti“ dôvodovej správy k zákonu, ktorá sa ani nestáva súčasťou právneho poriadku.

Ústava nezaraďuje prokuratúru (podobne ako Najvyšší kontrolný úrad) ani medzi orgány výkonnej moci (šiesta hlava), ani medzi orgány moci súdnej (siedma hlava), či zákonodarnej (piata hlava). Vyčleňuje ju do osobitnej ôsmej hlavy ústavy. Prokuratúra má byť samostatnou sústavou orgánov. Je štátnym mocenským orgánom, ktorý funguje v rámci trojdelenia štátnej moci, ktorý však nemožno bez výhrad zaradiť do žiadnej z troch sústav orgánov štátnej moci. Nemá zákonodarnú právomoc (nevydáva tzv. prvotné právne normy), nemá ani súdnu právomoc (nerozhoduje spory v mene štátu), nemá ani výkonnú právomoc (nedisponuje nariadenými oprávneniami a neukladá právne sankcie osobám, ktoré sa dopustili porušenia právnych predpisov, nedozerá na účelnosť a efektívnosť vykonávaných rozhodnutí, ale len na ich zákonnosť).

c/ Konštrukciu, na základe ktorej prezident republiky vyvodil, že generálny prokurátor je „prakticky trestne nestíhateľný“, vyvracia ustanovenie § 14 ods. 1 zákona o prokuratúre, ktoré znie: „Prokurátor je vylúčený z prešetrovania a rozhodovania vecí, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania, alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosti o jeho nezaujatosti“. Keby aj generálny prokurátor túto zákonnú normu závažným spôsobom porušil a vydal by podriadenému prokurátorovi pokyn, ako má postupovať v konaní smerujúcom proti generálnemu prokurátorovi, podriadený prokurátor by nielen nemusel, ale priamo nesmel takýto pokyn uposlúchnuť (§ 23 ods. 3 zákona o prokuratúre). V otázkach domnejšej trestnoprávnej imunity generálneho prokurátora vychádza stanovisko prezidenta republiky z predpokladu, že generálny prokurátor všetky svoje kompetencie zneužije. Zákonodarca s absurdnými situáciami nepočíta.

2. Prezident republiky vyslovil ďalej názor, že zákon v rozpore s ústavou konštituoval prokuratúru ako „nezávislý štátny orgán, pôsobiaci nezávisle od iných štátnych orgánov“.

Námietka vychádza z nepochopenia ústavného poslanca a postavenia prokuratúry, ktorú označil za „zástupcu štátu“ a z toho vyvodzuje, že musí byť „od zastúpeného štátu závislá“. Prokuratúra však podľa čl. 149 až 151 ústavy nemá postavenie zástupcu štátu, neobhajuje záujmy štátu ako osobitnej právnickej osoby, ale obhajuje tzv. verejný záujem, vyjadrený v ústave a v zákonoch. V rovnakej miere ako práva a zákonom chránené záujmy štátu obhajuje aj práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb. Je ochrancom zákonnosti presadzujúci ochranu práv a zákonom chránených záujmov, ako nezávislý od iných orgánov. Označenie prokuratúry za nezávislý štátny orgán nie je v rozpore s ústavou. Nezávislosť treba chápať tak, že ide o nezávislosť od ostatných štátnych orgánov, jeho samostatnosť a nepodriadenosť sa iným orgánom. Nesprávna je úvaha prezidenta republiky, že nezávislosť štátneho orgánu predpokladá vzájomnú nezávislosť jeho pracovníkov. Pojmovým predpokladom nezávislosti prokuratúry nie je vzájomná nezávislosť prokurátorov. Aj keď ústava nehovorí o nezávislosti prokuratúry, nemožno usudzovať, že tento štátny orgán musí byť na niekom závislý.

3. Návrh v ďalšom poukazuje na nesúlad § 4 ods. 1 písm. e) zákona s ustanovením čl. 122 ústavy. Namieta dozorové oprávnenie prokuratúry voči všetkým orgánom štátnej správy. Pretože pojem „dozor“ podľa názoru prezidenta republiky v sebe obsahuje prvok nadriadenosti, vyvodzuje z toho, že prokuratúra by potom musela byť nadriadená všetkým, aj ústredným orgánom štátnej správy a takéto postavenie jej ústava nedáva.

Pre správne vymedzenie rozsahu pôsobnosti orgánov prokuratúry v netrestnej oblasti je potrebné vychádzať priamo z ústavy, ktorá v čl. 149 ustanovuje, že prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu. Z ústavou vymedzenej pôsobnosti prokuratúry teda vyplýva povinnosť preskúmať postupy všetkých orgánov štátnej správy, ktorých rozhodnutia alebo postup sa bezprostredne týka práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb alebo štátu a prijať opatrenia, aby ich rozhodnutia a postupy neboli v rozpore so zákonom. Výkonom dozoru nedostáva sa prokuratúra do pozície nadriadenosti, nie je oprávnená kontrolovať efektívnosť a účelnosť postupov orgánov verejnej správy, záväzne im ukladať povinnosti, prípadne

iným direktívnym spôsobom zasahovať do ich činnosti. Prokurátor môže prostriedky prokurátorského dozoru realizovať vo vzťahu k orgánom verejnej správy výlučne formou odporúčaní a návrhov. Názor, že § 4 ods. 1 písm. e) zákona je v rozpore s článkom 122 ústavy, je preto nedôvodný.

4. Návrh ďalej poukazuje na nesúlady ustanovení § 4 ods. 1 písm. e) zákona, § 10, 11, 12, § 21 ods. 1, § 27 a 30 zákona s ustanovením čl. 67 ústavy, predovšetkým v otázke údajnej nadradenosti prokuratúry vo vzťahu k orgánom územnej samosprávy a vo vzťahu k niektorým konkrétnym oprávneniam prokuratúry.

Výkon verejnej správy územnou samosprávou pozostáva v oblasti jej činnosti v rámci prenesenej štátnej správy a tak aj v oblasti samosprávnych činností. Pri každej z týchto činností môžu byť porušené, obmedzené, alebo inak dotknuté práva a oprávnené záujmy právnických a fyzických osôb ako aj štátu. Prokurátor, v prípade zistenia, že rozhodnutím orgánu verejnej správy bol porušený zákon, podá proti nemu protest.

Pre posúdenie súladu zákonom vymedzených prokurátorských oprávnení s čl. 67 ústavy, ktorý je v návrhu rovnako namietaný, je potrebné bližšie rozobrať ich obsah. Prokurátor v prípade zistenia, že rozhodnutím orgánom verejnej správy bol porušený zákon, podá proti takémuto rozhodnutiu protest. Podľa zákona o prokuratúre o proteste rozhodne orgán verejnej správy. Tento orgán má jedinú povinnosť a tú mu neukladá prokurátor na základe zákona, ale priamo zákon, a to je povinnosť zvážiť argumenty prokurátora a znova posúdiť zákonnosť svojho rozhodnutia alebo postupu v konkrétnej veci. Ak návrhu nevyhoví, nevystavuje sa riziku žiadnej sankcie. Čo sa týka oprávnenia vyplývajúceho z § 12 ods. 2 zákona, toto oprávnenie má doplňujúci charakter. Má sa ním zabezpečiť, že po podaní prokurátorského opatrenia bude dočasne, do rozhodnutia príslušného orgánu verejnej správy o proteste prokurátora prerušená realizácia rozhodnutia, ktoré bolo podľa názoru prokurátora vydané v rozpore so zákonom. Cieľom tohto opatrenia je zabrániť v navrhovaní škodlivých účinkov rozhodnutia. V prípade, že príslušný orgán verejnej správy odmietne právny názor prokurátora, výkon opatrením napadnutého rozhodnutia bude pokračovať. Žiadne z napadnutých ustanovení neumožňuje prokurátorovi

ukladať orgánom verejnej správy povinnosti na základe zákona. Zákon vo všetkých týchto ustanoveniach priamo ukladá povinnosti orgánom verejnej správy (§ 12 ods. 3, § 12 ods. 1).

5. Návrh ďalej konštatuje, že ustanovenie § 16 ods. 3 zákona nie je v súlade s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 68, čl. 71 ods. 2, čl. 86 písm. a), čl. 120 a 123 ústavy.

Prezident republiky uznáva, že individuálnym správnym aktom možno na základe splnomocnenia zákona rozhodnúť o výnimke zo zákonného ustanovenia v jednotlivom prípade. Argumentuje však, že zmocnenie je v ustanovení § 16 ods. 3 zákona formulované tak, že má všeobecný, individuálne vymedzený charakter. O oprávnenosti námietky možno uvažovať len čisto z formálneho hľadiska. Z hľadiska legislatívnej techniky by bola správnejšia taká formulácia ustanovenia § 16 ods. 3 zákona, že generálny prokurátor môže uvedeným spôsobom ustanoviť „iné sídlo a obvod jednotlivého článku prokuratúry“. Praktické dôsledky oboch formulácií sú však úplne zhodné.

S názorom prezidenta republiky, že ustanovenie § 16 ods. 3 zákona vzhľadom na použité množné číslo je v rozpore s ústavou nemožno súhlasiť.

6. Podľa návrhu ani ustanovenie § 17 ods. 3 zákona nie je v súlade s ustanovením čl. 150 ústavy.

Návrh túto námietku bližšie nezdôvodňuje, iba konštatuje, že ustanovenie § 17 ods. 3 presunulo právomoc zisťovať predpoklady na vymenovanie generálneho prokurátora od prezidenta republiky na Národnú radu Slovenskej republiky. S týmto názorom nemožno súhlasiť. Námietka prezidenta republiky je postavená na chybnnej predstave, že do účinnosti zákona o prokuratúre Národná rada Slovenskej republiky nemala povinnosť zisťovať, či kandidát, ktorého navrhuje prezidentovi vymenovať do funkcie generálneho prokurátora spĺňa pre toto vymenovanie zákonom ustanovené predpoklady a či s vymenovaním do tejto funkcie súhlasí.

7. Návrh požaduje vysloviť nesúlad ustanovení § 18 ods. 4 a 5 zákona s ustanovením čl. 150 ústavy.

Návrh vyčíta týmto ustanoveniam, že zúžili možnosť odvolania generálneho prokurátora z funkcie vlastne iba na kvalifikované zdravotné dôvody, čím ho zákon urobil takmer neodvolateľným.

To, že ustanovenie v § 18 ods. 4 zákona výslovne neodkazuje na podmienky uvedené v ustanovení § 47 zákona je len nedopatrením, ktoré treba preklenúť výkladom.

8. Návrh sa v ďalšom dožaduje nálezu, že ustanovenie § 26 zákona nie je v súlade aj s ustanoveniami čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 24 ods. 1, 3, čl. 29 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 37 ods. 1 a 3 a čl. 47 ods. 1 ústavy.

K tvrdeniu, že § 26 zákona neobsahuje výnimku z uzákonených povinností pre príbuzných a blízke osoby dotknutého občana, ani pre prípady, keď by občan týmto postupom spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkym osobám, je potrebné uviesť, že zákon je súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky. Nemožno ho posudzovať mimo tohto právneho poriadku. Nemožno preto akceptovať názor, že by aplikáciou zákona o prokuratúre bolo porušené právo vyplývajúce z čl. 47 ods. 1 ústavy.

Postup prokurátora v trestnom konaní je upravený Trestným poriadkom, v občianskom konaní Občianskym súdnym poriadkom a v správnom konaní postup prokurátora je upravený Správnym poriadkom. Podľa štvrtej časti zákona postupujú prokurátori pri plnení takých povinností, pri ktorých postup prokurátora nie je procesne upravený v žiadnom osobitnom zákone. Ide napríklad o oprávnenie podať návrh na rozhodnutie súdu o rozpustenie politickej strany podľa § 15 zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a hnutiach v znení neskorších predpisov, oprávnenie generálneho prokurátora podať návrh na zapretie otcovstva podľa § 62 ods. 1 zákona č. 94/1963 Zb. o rodine v znení neskorších predpisov, oprávnenie generálneho prokurátora

podat' návrh na začatie konania ústavného súdu podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) ústavy, oprávnenie podať protest a návrh podľa § 11 a § 13 zákona o prokuratúre atď.

Niet nijakej ústavnej prekážky, pre ktorú by nebolo možné žiadať spisy a doklady od politických strán, odborov, cirkví atď., alebo pre ktorú by nebolo možné požiadať občana o zapožičanie súkromnej korešpondencie, ak to bude potrebné na plnenie úloh, ktoré ukladá prokuratúre ústava a zákony, teda na ochranu práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb a štátu. Výnimku tvoria tie, ak obsahujú utajované skutočnosti, alebo skutočnosti, ku ktorým štát uznáva povinnosť mlčanlivosti atď.

Pri posudzovaní súladu § 26 zákona s čl. 16 ods. 1 v nadväznosti na čl. 13 ústavy treba povedať, že výnimka, ktorá je stanovená § 26 zákona ohľadne obmedzenia práva nedotknuteľnosti osoby a jej súkromia, nemá charakter všeobecného pravidla.

Práve v súlade s čl. 16 ods. 1, druhá veta a čl. 13 ústavy je táto výnimka ustanovená zákonom a neprekročiteľnosť podmienok uplatnenia tejto výnimky vyplýva z charakteru a rozsahu zákonných úloh, pri ktorých prokurátor oprávnenia vyplývajúce z § 26 zákona môže využiť.

Vo vzťahu k článku 19 ods. 1, 2, čl. 29 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 37 ods. 1 až 3 a čl. 24 ods. 3 ústavy platí obdobne ako je vyššie uvedené, že výkonom oprávnenia podľa § 26 zákona môže byť zasahované do činnosti jednotlivých subjektov iba pri plnení zákonom zverených úloh a v rozsahu týchto úloh.

Z týchto dôvodov námietka prezidenta republiky neobstojí.

9. Návrh žiada vysloviť, že ustanovenie § 29 zákona nie je v súlade aj s ustanoveniami čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 17, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 23 ods. 1, 3 a čl. 47 ods. 1 ústavy.

S poslaním prokuratúry (čl. 149 ústavy) musia korešpondovať oprávnenia generálneho prokurátora a prokurátorov a povinnosti tretích osôb. Plnenie povinností podľa § 29 ods. 1 zákona môže byť vyžadované za podmienok ustanovených v § 26 ods. 1 zákona, teda len vtedy, ak je to potrebné na plnenie úloh, ktoré prokurátorovi ukladá zákon.

Zákon v ustanovení § 29 ods. 1 v žiadnom prípade výslovne neoprávňuje prokurátora požadovať také vysvetlenie, ktoré by nerešpektovalo právo odoprieť výpoveď, ako to ustanovuje čl. 47 ods. 1 ústavy.

Podľa čl. 23 ods. 1 ústavy sloboda pohybu a pobytu sa zaručuje. Táto môže byť obmedzená (čl. 23 ods. 3 ústavy), ak je to okrem iného nevyhnutné pre ochranu práv a slobôd iných. Prokurátor má právo za splnenia zákonných podmienok požiadať o predvedenie osoby len vtedy, ak plní úlohy, ktoré mu zveril zákon, a tie nemôžu spočívať v ničom inom, iba v ochrane práv fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

Preto nemožno námietku prezidenta republiky považovať za dôvodnú.

10. Napokon návrh požaduje rozhodnúť, že ustanovenie § 30 zákona nie je v súlade aj s ustanoveniami čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 1, čl. 16 ods. 1 v spojení s čl. 19 ods. 2, čl. 128 ods. 1, čl. 132 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy.

Treba prisvedčiť návrhu, že § 30 je formulovaný na jednej strane všeobecne a na strane druhej ako priamo aplikovateľná norma.

Zrejme iba mylný výklad privodil záver obsiahnutý v návrhu, že totiž ustanovením § 30 prokurátor získal oprávnenie, ktoré predtým stratil.

Namietaný rozpor ustanovenia § 30 zákona s čl. 1, čl. 12 ods. 1 a ďalšími článkami ústavy z dôvodov uvedených v náleze ústavného súdu č. PL. ÚS 43/95, je preto len zdanlivý. Ustanovenie § 30 zákona treba akceptovať a interpretovať v súvislosti s ustanovením § 26 ods. 1 zákona. Z týchto dôvodov neobstojí ani táto námietka.“

#### IV.

Okrem návrhu prezidenta republiky a písomného stanoviska Národnej rady Slovenskej republiky, ústavný súd vykonal dokazovanie aj vyžiadaním stanoviska predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktoré bolo doručené na ústavný súd 14. februára 1997. K predloženému návrhu predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zaujal toto stanovisko:

1. Ustanovenie § 56 zákona o prokuratúre odporuje čl. 87 ods. 5 ústavy, čím vyjadril súhlas s úvahou navrhovateľa.
2. Nestotožňuje sa s úvahou a argumentáciou navrhovateľa, ktorá vychádza z dôvodovej správy k vládnomu návrhu zákona o prokuratúre a z jej hodnotenia dôvodí nesúlad zákona s Ústavou SR. Skúmať je možné iba konkrétne ustanovenie zákona s ústavou.
3. Nestotožňuje sa s názorom navrhovateľa, že zákon o prokuratúre poskytol generálnemu prokurátorovi výsady, ktoré sú v rozpore s ústavným princípom rovnosti v právach. Nie je v súlade so znením zákona o prokuratúre tvrdenie navrhovateľa, že v dôsledku konštrukcie zákona má generálny prokurátor vlastne trestnoprávnu imunitu. Absentuje však také ustanovenie, ktoré by riešilo danie súhlasu na trestné stíhanie generálneho prokurátora, čo v praktickej rovine musí mať tie následky, na ktoré poukazuje navrhovateľ.
4. Domnieva sa, že prokuratúra predstavuje zástupcu štátu a v tomto smere treba chápať jej postavenie a úlohy a takto malo byť zakotvené aj jej postavenie v zákone. Aj keď sa v zákone uvádza nezávislé postavenie prokuratúry, pôsobenie prokurátorov na báze podradenosti a nadradenosti neumožňuje konštatovať, že ide o nezávislý okresný, či krajský orgán, alebo prokurátora. O nezávislosti možno hovoriť len u generálneho prokurátora. Ustanovenie § 2 ods. 1 zákona o prokuratúre je v logickom rozpore s § 2 ods. 2 tohto zákona a čl. 149 až 151 ústavy.
5. Vymedzenie právomoci prokuratúry musí zodpovedať vymedzeniu právomoci ostatných orgánov moci a správy. V tomto smere ustanovenie § 4 ods. 1 písm. e) dáva oprávnenie prokuratúry vo vzťahu k ostatným ústavným orgánom nad rámec platnej ústavy. V zákone bolo potrebné jednoznačne stanoviť dozorové oprávnenie prokurátora vo vzťahu

k orgánom verejnej správy a samosprávy v tých oblastiach, kde ochrana práv fyzických a právnických osôb nie je zabezpečená súdnou ochranou v rámci správneho súdnictva. Preto sa predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky čiastočne stotožňuje s navrhovateľom, že takto široko a nejednoznačne koncipované ustanovenie § 4 ods. 1 písm. e) zákona o prokuratúre, z hľadiska objektov dozoru, nie je v súlade s ústavou (čl. 149, čl. 12 ods. 1 a čl. 47 ods. 2, 3).

6. So stanoviskom navrhovateľa k § 16 ods. 3 zákona o prokuratúre sa stotožňuje.
7. Nezdiera názor, že by ustanovenia § 17 ods. 3 zákona o prokuratúre a § 18 ods. 4 a 5 tohto zákona boli v rozpore s ustanovením článku 150 ústavy. Ak článok 150 ústavy dáva právo návrhu Národnej rade Slovenskej republiky na menovanie generálneho prokurátora, tak tento štátny orgán musí mať aj právo skúmať stanovené zákonné podmienky na jeho menovanie. To však nebráni prezidentovi republiky overovať splnenie podmienok § 17 ods. 3 zákona o prokuratúre.
8. Povinnosti ustanovené v § 26 zákona o prokuratúre všetkým orgánom správy, právnickým a fyzickým osobám, ako aj sankcie za neuposlušnosť stanovené v § 29 citovaného zákona sú v rozpore s článkom 13 ústavy. Súčasne sú tieto ustanovenia v rozpore s ustanovením § 100 ods. 2 Trestného poriadku, resp. § 158 ods. 3 a 7 Trestného poriadku. Ako aj s čl. 47 ústavy.
9. Konštrukcia § 30 ods. 1 posudzovaného zákona je veľmi všeobecná, a preto dovoľuje aj rôzny výklad. Nie je v súlade s článkami 12 ods. 1, 46 ods. 1, 16 ods. 1, čl. 141 ods. 2 a čl. 144 ústavy, pretože sa ním zasahuje do nezávislosti a nestrannosti súdu.

Aj keď predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa s niektorými námietkami navrhovateľa v celom rozsahu nestotožňuje, vzhľadom na vyššie uvedené stanovisko predložený návrh prezidenta republiky považuje za odôvodnený.

V.

**1. Podľa názoru navrhovateľa zákon č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre ako celok je v rozpore s ustanoveniami čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 87 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky.**

Navrhovateľ žiadal vysloviť nesúlad celého zákona č. 314/1996 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky. Zo znenia čl. 125 písm. a) a čl. 132 ods. 1 ústavy, ako aj z ustanovenia § 41 ods. 1 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 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z. (ďalej zákon o ústavnom súde) vyplýva, že ústavný súd môže vysloviť nesúlad nielen určitej časti zákona s ústavou, ale aj nesúlad celého zákona s ústavou.

Nesúlad napadnutého zákona ako celku s ústavou navrhovateľ videl najmä v týchto dôvodoch:

a) Zákon o prokuratúre nadobudol najprv účinnosť (dňom 1. novembra 1996) a len potom platnosť (dňom 12. novembra 1996).

b) Podľa znenia dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona je prokuratúra na rozhraní moci výkonnej, zákonodarnej alebo súdnej.

c) Zákon konštruuje praktickú trestnoprávnu imunitu generálneho prokurátora, praktickú nemožnosť trestne ho stíhať.

Navrhovateľ uviedol, že napadnutý zákon č. 314/1996 Z. z. sa stal skôr účinný ako platný. Úvaha Národnej rady Slovenskej republiky, že tento rozpor sa dá prekonať výkladom ústavného súdu, nemá právne opodstatnenie ani s poukazom na skutočnosť, že zákon, ktorý nenadobudol platnosť, nie je možné v praxi použiť a pre praktický život občana a jeho právnu istotu by to neznamenal žiadny negatívny dôsledok. Národná rada Slovenskej republiky tvrdí, že v danom prípade ide o konkurenciu dvoch zákonov, zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a zákona č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre, preto nie je v tomto znení možné konštatovať ich nesúlad. Súčasne uznáva, že zákon nemôže nadobudnúť skôr účinnosť, ako bude uverejnený v Zbierke zákonov.

Ústavný súd sa nestotožňuje s názorom Národnej rady Slovenskej republiky, že spomínaný rozpor môže súd preklenúť výkladom. Ústava v článku 87 ods. 5 ustanovuje, že zákon nadobúda platnosť vyhlásením. Podrobnosti ustanoví zákon. Týmto zákonom je

zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Citovaný zákon v § 3 ods. 1 ustanovuje, že všeobecne záväzné právne predpisy, aj rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky uvedené v § 1 citovaného zákona, nadobúdajú platnosť dňom ich vyhlásenia v Zbierke zákonov. Všeobecne záväzné právne predpisy nadobúdajú účinnosť pätnástym dňom po ich vyhlásení v Zbierke zákonov, ak nie je v nich ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti. Ak je to odôvodnené naliehavým všeobecným záujmom, môže sa v právnom predpise výnimočne ustanoviť skorší začiatok jeho účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia v Zbierke zákonov. V posudzovanom prípade Národná rada Slovenskej republiky nekonala v súlade s citovaným zákonom. Účinnosť zákona o prokuratúre stanovila skoršie, ako jeho platnosť. Argumentácia, že táto skutočnosť nemala negatívny vplyv na občana, pre posúdenie nesúladu napadnutého zákona s ústavou nemá právny význam. Národná rada Slovenskej republiky prijala zákon, ktorý svojím ustanovením § 56 narúša princíp právnej istoty a spochybňuje právny štát deklarovaný v čl. 1 ústavy. Národná rada Slovenskej republiky prekročila svoju právomoc danú čl. 2 ods. 2 ústavy. Nekonala totižto na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovil zákon č. 1/1993 Z. z. Žiaden orgán, ani ústavný súd, nemá právomoc zistený rozpor preklenúť výkladom. V právnom štáte štátne orgány striktné dodržiajú a rešpektujú ústavu, zákony, všeobecne záväzné právne predpisy a rozhodnutia ústavného súdu.

Nedodržanie právnych princípov v praktickej činnosti štátnych orgánov znamená spochybnenie právnej istoty a dôvery občanov v právo.

K ďalším argumentom navrhovateľa, na základe ktorých žiada vyhlásiť napadnutý zákon ako celok za protiústavný, vyslovuje ústavný súd tento právny názor: Ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov (čl. 125 ústavy) posudzuje pozitívne právo, konkrétnu právnu normu, či táto je alebo nie je v súlade s ústavou. Nesúlad zákona alebo niektorého jeho ustanovenia s ústavou alebo s niektorými jej článkami vyvodzuje ústavný súd len z toho, čo je v zákone uvedené.

Ustanovenie čl. 125 ústavy jednoznačne ustanovuje, že ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi atď. a nie o súlade koncepcie, obsiahnutej v

dôvodovej správe, ktorá nie je súčasťou zákona a slúži len ako pomôcka pri objasňovaní zmyslu prijatých zákonov. Preto k problému, ktorý navrhovateľ predostrel ústavnému súdu ako sporný, totiž kde zaradiť prokuratúru v systéme štátnej moci, ústavný súd nepovažoval za potrebné zaujať stanovisko. Na základe koncepcie, ktorú obsahuje dôvodová správa, nie je podľa ústavy právne možné vyhlásiť, že zákon nie je v súlade s ústavou. To platí aj o tvrdení, že generálny prokurátor podľa konštrukcie napadnutého zákona má praktickú trestnoprávnu imunitu. Otázku, či osobitné právomoci generálneho prokurátora dané konkrétnymi ustanoveniami zákona č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre sú v nesúlade s určitými článkami ústavy, ústavný súd bude odôvodňovať na inom mieste tohto odôvodnenia.

Ústavný súd na základe vyššie konštatovaného dospel k právnomu názoru, že návrh navrhovateľa vyhlásiť napadnutý zákon ako celok za nesúladný s citovanými článkami ústavy, nemá právne opodstatnenie.

Protiústavný stav, ktorý vznikol tým, že zákon o prokuratúre sa stal najprv účinný a potom platný, je možné odstrániť vyslovením nesúladu ustanovenia § 56 zákona s ústavou. Súlad alebo nesúlad ostatných napadnutých ustanovení zákona o prokuratúre s označenými článkami ústavy možno posudzovať osobitne. Ústavný súd dospel k záveru, že ustanovenie § 56 zákona o prokuratúre je v rozpore s čl. 1, čl. 2 ods. 2 ústavy.

**2. Navrhovateľ tvrdí, že ustanovenia § 2 ods. 1, 2 a § 5 ods. 2 zákona o prokuratúre sú v nesúlade aj s ustanoveniami čl. 149 a 151 ústavy.**

Ustanovenie § 2 ods. 1, 2 zákona o prokuratúre, prokuratúru definuje ako „samostatný a nezávislý štátny orgán, ktorý chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Prokuratúra tvorí jednotnú, centrálnu a organizovanú sústavu, v ktorej prokurátori pôsobia vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti a svoje úlohy vykonávajú na základe zákona a prostriedkami ustanovenými zákonom nezávisle od iných orgánov.“

Podľa ustanovenia § 5 ods. 2 zákona o prokuratúre „s funkciou prokurátora je nezlučiteľné združovanie sa v politickej strane alebo v politickom hnutí, zastávanie funkcie poslanca zastupiteľského zboru, funkcie v orgánoch štátnej správy a územnej samosprávy, zastávanie inej platenej funkcie a vykonávanie inej zárobkovej činnosti vrátane podnikania s výnimkou správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej a umeleckej činnosti za predpokladu, že taká činnosť nenarúša dôstojnosť prokurátora a neohrozuje dôveru v nestrannosť a nezávislosť prokuratúry.“

Navrhovateľ vyslovil názor, že zákon v rozpore s ústavou konštituoval prokuratúru ako „nezávislý štátny orgán, pôsobiaci nezávisle od iných štátnych orgánov“. Pritom čl. 149 a 151 ústavy prokuratúre nezávislosť nedávajú. Ak by mala byť prokuratúra nezávislá, mali by byť nezávislí aj jednotliví prokurátori, čo však nie je dané.

Podľa čl. 149 ústavy „prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu“. Tento článok definuje kompetencie a postavenie prokuratúry v ústave stručne. Osma hlava ústavy nevymedzuje postavenie prokuratúry, jej pôsobnosť a formy plnenia, ale jej blanketové ustanovenia odkazujú na zákon. V článku 151 ústavy je použitý termín „podrobnosti“, ktorý navrhovateľ chápe tak, že v zákone o prokuratúre nesmie ísť o „významnú zmenu v charaktere orgánu zakotvenú v článku 149 ústavy“. Citované ustanovenie zákona sa podľa navrhovateľa dostalo do rozporu s čl. 151 ústavy. Vychádza pritom z toho, že čl. 149 ústavy nehovorí o nezávislosti prokuratúry, či prokurátorov. Ústava priamo zakotvuje nezávislosť u iných orgánov, ako napr. u súdov alebo u Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (čl. 141 ods. 1 a čl. 60 ústavy). Prokuratúra v ústave nemá priamo zakotvený atribút nezávislosti. Nezávislosť prokuratúre priznávajú ustanovenia zákona o prokuratúre. Táto skutočnosť podľa názoru navrhovateľa je v rozpore s čl. 149 a 151 ústavy.

Ústavný súd vo formulácii napadnutých ustanovení zákona nezistil rozpor s citovanými článkami ústavy. To sa však netýka slov: „nezávislý“ (§ 2 ods. 1), „nezávisle“ (§ 2 ods. 2) a „nezávislosť“ (§ 5 ods. 2). Ústavný súd konštatuje, že pre nápravu textu postačí vypustiť z uvedených textov vyššie uvedené slová. Prokuratúra ako orgán

presadzujúci ochranu práv a zákonom chránených záujmov má svoje miesto v systéme štátnych orgánov a má svoju nezastupiteľnú funkciu. Túto funkciu s kompetenciami, ktoré jej dáva zákon, môže plniť bez toho, aby sa jej pridával prívlastok nezávislosť. Ústavodarca nezávislosť prisúdil len určitým orgánom a výslovne to ustanovil v ústave. U orgánov, kde nezávislosť nechce priznať, v ústave ju neuvádza. Odporovalo by ústave priznať ju prokuratúre obyčajným zákonom. Ustanovenia § 2 ods. 1 a 2 a § 5 ods. 2 napadnutého zákona slovne a formálne deklarujú nezávislosť prokuratúry. Pokiaľ ide o slová „nezávislý“ a „nezávislosť“, tieto ustanovenia nie sú v súlade s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 151 ústavy. Preto návrh navrhovateľa, podľa názoru ústavného súdu, je v tejto časti opodstatnený.

**3. Navrhovateľ konštatuje, že ustanovenie prvej časti § 4 ods. 1 písm. e) zákona o prokuratúre nie je v súlade aj s ustanovením čl. 122 ústavy.**

Podľa ustanovenia § 4 ods. 1 písm. e) zákona o prokuratúre „prokurátor plní úlohy dozorom nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe a rozhodnutiach orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy a dozorom nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe a rozhodnutiach ďalších právnických osôb v rozsahu, v akom im zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy; nad činnosťou orgánov záujmovej samosprávy prokurátor dozor nevykonáva, ak osobitný zákon neustanovuje inak.“

Ustanovenie § 4 ods. 1 písm. e) napadnutého zákona navrhovateľ namieta z dvoch pohľadov. Po prvé za to, že používa pojem „dozor“, v ktorom vidí prvok nadradenosti generálneho prokurátora voči orgánom verejnej správy, čo z ústavy nevyplýva. Nad ústredným orgánom štátnej správy, okrem vlády, nemôže mať iný orgán nadradené postavenie. Ustanovenie § 4 ods. 1 písm. e) zákona o prokuratúre je preto v rozpore s čl. 122 ústavy. Rovnako podľa navrhovateľa prokuratúra nemôže mať v rámci dozoru nadradené postavenie voči orgánom územnej samosprávy, nemôže vykonávať konkrétne právomoci, vrátane práva ukladať týmto orgánom úlohy podľa ustanovení § 10, 11, 12, § 21

ods. 1, § 17 a § 30 napadnutého zákona, a to vzhľadom na čl. 67 ústavy, podľa ktorého povinnosti a obmedzenia možno občanom ukladať len zákonom, nie teda na základe zákona rozhodnutím.

Ústavný súd neakceptoval názor navrhovateľa, že citované ustanovenie § 4 ods. 1 písm. e) zákona je v nesúlade s čl. 122 ústavy, pretože tento článok sa vzťahuje na celkom inú oblasť a nesúvisí s argumentáciou navrhovateľa. Podľa čl. 149 ústavy prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu. Pri posudzovaní súladu citovaného ustanovenia zákona s ústavou ústavný súd konštatuje, že rozhodujúce je, či pojem „chráni práva a zákonom chránené záujmy“ obsahuje prvok nadradenosti voči chráneným subjektom a oprávnenie dozoru je v súlade s ústavnou kompetenciou prokuratúry.

Podľa právneho názoru ústavného súdu pri pojme „dozor“, ktorý inak bol prevzatý z predchádzajúcej právnej úpravy prokuratúry s určitou modifikáciou v jeho kompetenciách, treba rozlišovať medzi činnosťou prokuratúry v oblasti trestnoprávnej a činnosťou v oblasti netrestnej, na ktorú ju splnomocňuje článok 149 ústavy. Pojem „dozor“ treba chápať aj z iného pohľadu, t. j. ako činnosť prokuratúry s nadradeným postavením voči iným subjektom, ktoré je povinná chrániť, s nariadovacou alebo prikazovacou právomocou. Tak je tomu výlučne v trestnej oblasti, kde dozor prokurátora s prvkom nadradenosti umožňuje priamo Trestný poriadok. Druhé hľadisko sa týka netrestnej oblasti. Tento „dozor“ (správnejšie by bolo slovo dozor nahradiť iným slovom alebo slovami, ktoré by vernejšie vystihovalo aktivity prokurátora, ku ktorým ho zmocňuje napadnutý zákon), by nemal obsahovať prvok nadradenosti. Ústavný súd vyslovuje názor totožný so stanoviskom Národnej rady Slovenskej republiky, že ochrana práv a zákonom chránených záujmov nie je činnosťou, ktorá by znamenala nadradenosť prokurátora voči subjektom, o ochranu práv ktorých ide. Je v záujme právneho štátu, aby jeho orgány riadne a dôsledne plnili úlohy, ktoré sú im dané. Tam, kde by štátne orgány svojou činnosťou zasiahli neoprávnene do práv a právom chránených záujmov právnických osôb a fyzických osôb, štát má povinnosť vytvoriť systém kontrolných mechanizmov na ich ochranu. Jedným z nich je prokuratúra. Jej miesto v kontrolnom systéme je nezastupiteľné a má svoje opodstatnenie.

Činnosť prokuratúry v trestnej oblasti navrhovateľ nespochybňuje. Pochybnosti však vnáša do činnosti prokuratúry v netrestnej oblasti. Podľa názoru ústavného súdu treba presne rozlišovať medzi činnosťou prokuratúry, kde sú prvky s prikazovacím a nadradeným postavením prokuratúry voči subjektom, ktorých práva má chrániť, a činnosťou, kde sa tieto prvky nenachádzajú a kde sa pozornosť prokuratúry sústreďuje len na odhaľovanie nedostatkov, ktoré môžu v súčasnosti i v budúcnosti vyvolať nežiadúce účinky. Dozorovými prostriedkami prokuratúry, ktorými sa ústavný súd bude ešte zaoberať, prokuratúra napomáha k ich zamedzeniu, alebo ak existujú, k ich odstráneniu.

Podľa názoru ústavného súdu prokuratúra disponuje dozorovými prostriedkami, ktoré sú v súlade s ústavou, ale aj s takými, ktoré nie sú v súlade s ústavou.

V netrestnej oblasti činnosť prokuratúry vyplýva z ustanovenia čl. 149 ústavy v spojitosti s ustanovením § 4 ods. 1 písm. e) citovaného zákona v nadväznosti aj na ustanovenie § 10 zákona o prokuratúre. Podľa čl. 149 ústavy prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu. Chráni ich dozorom, ktorý je rozvedený v ustanovení § 4 ods. 1 písm. e) zákona o prokuratúre. Na jeho základe prokurátor plní úlohy

„ - dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe a rozhodnutiach orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy,

- dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe a rozhodnutiach ďalších právnických osôb v rozsahu, v akom im zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len „orgány verejnej správy“).

Dozor nad činnosťou orgánov verejnej samosprávy prokurátor nevykonáva, ak osobitný zákon neustanovuje inak.“

Ustanovenie § 10 zákona o prokuratúre prokurátorovi dáva právomoc „preskúmať zákonnosť všeobecne záväzných právnych predpisov, všeobecne záväzných nariadení obcí,

smerníc, úprav, uznesení a iných právnych aktov vydávaných orgánmi verejnej správy, ako aj preskúmavať zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy v jednotlivých veciach. Nakoniec toto ustanovenie prokurátorovi dáva oprávnenie vykonať v orgánoch verejnej správy previerky dodržiavania zákonnosti.“

Podľa rozlíšenia dozorových prostriedkov, ktoré majú nariad'ovacu a rozhodovaciu právomoc, od dozorových prostriedkov bez tejto právomoci, možno určiť, ktoré z nich sú v súlade s ústavou a ktoré ústave odporujú. Dozorové prostriedky, ktorými disponuje prokurátor, podľa názoru ústavného súdu nemožno považovať za nesúladne s ústavou, ak preskúmavajú zákonnosť nižších právnych predpisov na základe ustanovenia § 10 ods. 2 písm. a) a b) zákona o prokuratúre. V týchto prípadoch nič a nikomu nenariad'uje. Ak zistí porušenie zákona, má právo použiť zákonný prostriedok protest. Protest prokurátora je právny akt, na základe ktorého môže orgán, ktorého sa napadnuté rozhodnutie týka, protestu vyhovieť alebo protestu nevyhovieť. Rozhodnutie tohto orgánu o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu. Ide o rozhodovanie o návrhu prokurátora, ktorý nie je účastníkom správneho konania. Podanie protestu nemá vplyv na formálnoprávnu právoplatnosť napadnutého rozhodnutia.

Prokurátor sa výkonom tohto „dozoru“ nedostáva do postavenia nadradenosti voči orgánom verejnej správy. Koná na základe zákona a v medziach zákona. Prokurátor nemá oprávnenie kontrolovať efektívnosť a účelnosť postupov orgánov verejnej správy, záväzne im ukladať povinnosti, prípadne iným direktívnym spôsobom zasahovať do ich činnosti.

Len v prvku „direktívnosti“ treba podľa názoru ústavného súdu vidieť prvok „nadradenosti“. Prokurátor môže však prostriedky „prokurátorského dozoru“ realizovať vo vzťahu k orgánom verejnej správy výlučne formou odporúčaní a návrhov. Nemá oprávnenie dávať záväzné pokyny na odstránenie zistených nedostatkov, ani ukladať sankcie za zistené porušenie zákona. Nariad'ovacia alebo rozhodovacia právomoc zostáva zachovaná orgánu alebo organizácii, ktorého konanie alebo výsledok konania je objektom dozoru (§ 11 ods. 1, 2, 3, 4, 5 zákona o prokuratúre).

V prípadoch vecí ukončených (už vydané právne predpisy alebo vydané právoplatné individuálne rozhodnutia) prokurátor, podľa názoru ústavného súdu, má možnosť uplatniť „dozor“ v zmysle § 10 ods. 2 písm. a) a b) a § 11 ods. 1 napadnutého zákona vo forme protestu adresovaného orgánu, ktorý nezákonné rozhodnutie vydal, resp. orgánu nadriadenému alebo dozorujúcemu.

Na rozdiel od predchádzajúceho oprávnenia prokurátora, ktoré mu dáva § 10 ods. 2 napadnutého zákona, ak ide o veci neukončené a nerozhodnuté, prokurátor nemá oprávnenie vykonávať v orgánoch verejnej správy previerky dodržiavania zákonnosti (§ 10 ods. 3). V danom prípade by išlo o zasahovanie do samostatných práv iných orgánov v štádiu, keď sa ešte len pripravuje všeobecne záväzný právny predpis, smernica, uznesenie a ďalšie právne akty.

Nadradenosť prokurátora nad subjektom, nad ktorým vykonáva dozor, vyplýva z dozorových oprávnení prokurátora zakotvených v ustanoveniach § 11 ods. 6, § 12 ods. 2, 3 a 4 a § 27 zákona o prokuratúre. V týchto prípadoch ide o príkazy prokurátora. Ustanovenie § 11 ods. 6 uvádza, že protest sa musí vybaviť do 30 dní, pričom prokurátor má právo určiť aj inú lehotu - nie dlhšiu ako 30 dní. Zákon dáva prokurátorovi oprávnenie, v ktorom sa prejavuje jeho direktívnosť, nadradenosť nad dozorovaným subjektom, ukladaním záväzných lehôt.

Nadradenosť prokurátora voči subjektom, nad ktorými vykonáva dozor, ústavný súd vidí aj v ustanovení § 12 ods. 2 zákona o prokuratúre. Zákon v tomto ustanovení dáva oprávnenie prokurátorovi navrhnúť skoršie zastavenie výkonu rozhodnutia než to ustanovuje zákon. Orgán, proti ktorého rozhodnutiu bol podaný prokurátorom protest, je povinný takému návrhu vyhovieť. Obdobná situácia nastáva aj v prípade ustanovení § 12 ods. 3 a 4 a § 27 citovaného zákona.

Z právnej analýzy, ktorú vykonal ústavný súd, možno vyvodiť záver, že právo „dozoru prokurátora“ podľa ustanovenia § 4 ods. 1 písm. e) zákona o prokuratúre nie je v

nesúlade s ústavou, ak ide o dozorové prostriedky obsiahnuté v ustanoveniach § 10 ods. 1 a 2 a § 11 ods. 1 napadnutého zákona. Za protiústavné však treba považovať dozorové prostriedky uvádzané v ustanoveniach § 10 ods. 3, § 11 ods. 6, § 12 ods. 2, 3 a 4 a § 27 napadnutého zákona. Podľa názoru ústavného súdu nie je preto možné vysloviť neústavnosť ustanovenia § 4 ods. 1 písm. e) zákona o prokuratúre ako celku, ale len ustanovení o dozorových prostriedkoch obsiahnutých v ustanoveniach § 10 ods. 3, § 11 ods. 6, § 12 ods. 2, 3 a 4 a § 27 napadnutého zákona, ktoré umožňujú prokurátorovi ukladať orgánom verejnej správy povinnosti na základe zákona rozhodnutím, čím sa dostávajú do nesúladu s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 68, 71, 120 a čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky.

V rozpore s ústavou nie je dozorový prostriedok prokurátora, ktorý sa uvádza v ustanovení § 11 ods. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 a 9, lebo v tomto prípade prokurátor nie je v postavení nadradeného orgánu voči orgánom verejnej správy.

**4. Navrhovateľ tvrdil, že ustanovenie druhej časti § 4 ods. 1 písm. e) a ustanovenia § 10, 11, 12, § 21 ods. 1, § 27 a § 30 zákona o prokuratúre nie sú súladné aj s ustanovením čl. 67 ústavy.**

Namietal nesúlad zákona s ústavou v otázke dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe a rozhodnutiach orgánov štátnej správy. Ústavný súd sa s touto otázkou vysporiadal v predchádzajúcej časti odôvodnenia. Keďže navrhovateľ poukazuje aj na nesúlad ustanovenia druhej časti § 4 ods. 1 písm. e), § 10, 11, 12, § 21 ods. 1, § 27 a § 30 zákona o prokuratúre s ustanovením čl. 67 ústavy v otázke nadradenosti prokuratúry vo vzťahu k orgánom územnej samosprávy a vo vzťahu k niektorým konkrétnym opatreniam prokurátora, ústavný súd preskúmal aj uvedené ustanovenia a zaujal k tejto otázke právny názor. V predchádzajúcej časti boli citované časti napadnutých ustanovení zákona o prokuratúre. V tomto bode odôvodnenia sa citujú celé ustanovenia § 10, 11, 12, § 21 ods. 1, § 27 a § 30 zákona o prokuratúre, ktoré boli predmetom skúmania ústavným súdom v nadväznosti na obsah návrhu. Tým sa sleduje predovšetkým vyjasnenosť a kompletnosť stanoviska ústavného súdu.

Na základe ustanovenia § 10 ods. 1 zákona o prokuratúre „prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe a rozhodnutiach orgánov verejnej správy; pritom dbá na to, aby svoje zákonné povinnosti aktívne plnili predovšetkým kontrolné orgány.“

Ustanovenie § 10 ods. 2 zákona o prokuratúre „prokurátora oprávňuje

a) preskúmať zákonnosť všeobecne záväzných právnych predpisov, všeobecne záväzných nariadení obcí, smerníc, úprav, uznesení a iných právnych aktov vydávaných orgánmi verejnej správy,

b) preskúmať zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy v jednotlivých veciach.“

A nakoniec podľa ods. 3 citovaného ustanovenia „prokurátor je oprávnený vykonávať v orgánoch verejnej správy previerky dodržiavania zákonnosti.“

Prokurátor na základe ustanovenia § 11 zákona o prokuratúre „proti všeobecne záväzným právnym predpisom, všeobecne záväzným nariadeniam obcí, smerniciam, úpravám, uzneseniam, iným právnym aktom a rozhodnutiam orgánov verejnej správy vydaným v jednotlivých veciach, ktorými bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis, podá protest orgánu, ktorý nezákonné rozhodnutie vydal, alebo orgánu nadriadenému alebo dozerajúcemu.

Ak bol protest podaný orgánu, ktorý rozhodnutie vydal, môže tento orgán svoje rozhodnutie, proti ktorému protest smeruje, zrušiť alebo nahradiť rozhodnutím zodpovedajúcim zákonu. Ak tento orgán nevyhovie úplne protestu sám, je povinný predložiť ho v určenej lehote orgánu nadriadenému alebo dozerajúcemu, ktorý o proteste rozhodne.

Proti rozhodnutiu, ktorým sa protestu nevyhovelo, môže prokurátor podať nový protest.

Ak ministerstvo alebo iný ústredný orgán štátnej správy protestu nevyhovie, predloží ho na rozhodnutie vláde.

Vo veciach, ktoré sa spravujú zákonom o správnom konaní, rozhoduje v najvyššom stupni minister alebo vedúci iného ústredného orgánu.

Ak prokurátor neurčí inú lehotu, musí sa protest vybaviť do 30 dní. Ak orgán o proteste v lehote nerozhodne, ani vec nepredloží orgánu nadriadenému alebo dozerajúcemu, podá prokurátor protest orgánu nadriadenému alebo dozerajúcemu.

Ak sa protestu vyhovel, rozhodnutie sa zrušilo a vec sa vrátila orgánu, ktorého rozhodnutím sa porušil zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis, je orgán vydávajúci nové rozhodnutie viazaný právnym názorom vysloveným v rozhodnutí o proteste.

Protest nemožno podať, ak uplynuli tri roky od vydania rozhodnutia. Vo veciach, ktoré sa spravujú predpismi o správnom konaní, sa táto lehota počíta od právoplatnosti rozhodnutia.

Prokurátor môže podaný protest vziať späť.“

Podľa ustanovenia § 12 zákona o prokuratúre, „ak protest smeruje proti nariadeniu alebo uskutočňovaniu výkonu rozhodnutia, ďalšie vykonávanie rozhodnutia sa podaním protestu odkladá do jeho vybavenia.

Vykonávanie ostatných rozhodnutí, proti ktorým bol podaný protest, sa zastavuje uplynutím lehoty ustanovenej na vybavenie protestu. Prokurátor môže navrhnúť aj skoršie zastavenie vykonávania rozhodnutia. Orgán, proti ktorého rozhodnutiu bol protest podaný, je povinný takému návrhu prokurátora vyhovieť.

Ak sa protestu vyhovel, musí orgán, ktorého rozhodnutie bolo zrušené alebo zmenené, bez meškania obnoviť narušené práva. Ak prokurátor neurčí inú lehotu, musí sa tak stať najneskoršie do 30 dní od zrušenia alebo zmeny rozhodnutia.

Ak obnova porušeného práva nie je možná, orgán je povinný urobiť v rovnakej lehote inú primeranú nápravu. O obnove práv alebo inej primeranej náprave je povinný podať prokurátorovi v tej istej lehote správu.“

„Generálny prokurátor sa zúčastňuje s poradným hlasom na zasadaniach vlády Slovenskej republiky. Ostatní prokurátori sú oprávnení zúčastňovať sa s poradným hlasom na zasadaniach orgánov verejnej správy.“ (§ 21 ods. 1 zákona o prokuratúre)

„Prokurátor je oprávnený vyžadovať od orgánov verejnej správy vykonanie kontrol a revízií, ak je dôvodné podozrenie, že došlo k porušeniu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, prípadne, že bol spáchaný trestný čin. Tieto orgány sú povinné v určených lehotách týmto žiadosťami vyhovieť.“ (§ 27 zákona o prokuratúre)

„Prokurátor z vlastnej iniciatívy alebo na základe podnetu preskúma postup alebo rozhodnutie orgánov verejnej správy, rozhodnutie súdu, prokurátora, vyšetrovateľa a policajného orgánu z hľadiska zachovávanía zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov a vykoná opatrenie na odstránenie zistených porušení, ak na preskúmanie nie sú podľa osobitných zákonov výlučne príslušné iné orgány. Pisateľa podnetu o jeho vybavení vyrozumie, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Ten, kto podnet podal, môže žiadať preskúmanie zákonnosti jeho vybavenia opakovaným podnetom, ktorý vybaví nadriadený orgán.

Ďalšie podnety v tej istej veci sa vybavujú len vtedy, ak obsahujú nové skutočnosti. Ďalším podnetom sa rozumie v poradí tretí podnet, ktorým pisateľ prejavuje nespokojnosť s vybavením svojich predchádzajúcich dvoch podnetov v tej istej veci.“ (§ 30 zákona o prokuratúre)

Návrh navrhovateľa poukazuje na nesúlady ustanovenia § 4 ods. 1 písm. e), § 10, 11, 12, § 21 ods. 1, § 27 a § 30 zákona o prokuratúre s ustanovením čl. 67 ústavy, argumentuje, že sa tak stáva na základe údajnej nadradenosti prokuratúry voči orgánom územnej samosprávy, ako aj vo vzťahu k určitým opatreniam, ktoré vykonáva prokurátor.

Na základe preskúmaného zákona výkon verejnej správy územnou samosprávou pozostáva z činnosti prenesenej štátnej správy a z činností samosprávnych orgánov. Pri každej z týchto činností môžu byť porušené, obmedzené alebo inak dotknuté práva a oprávnené záujmy právnických osôb a fyzických osôb, ako aj štátu.

Ustanovenie § 4 ods. 1 písm. e) napadnutého zákona považuje navrhovateľ za neústavné vo vzťahu k čl. 67 ústavy, pretože podľa jeho názoru prokuratúra nemôže mať v rámci výkonu dozoru nadradené postavenie voči orgánom územnej samosprávy, a nemôže vykonávať konkrétne právomoci, ukladať týmto orgánom úlohy na základe ustanovení § 10, 11, 12, § 21 ods. 1, § 27 a § 30. Podľa čl. 67 ústavy povinnosti a obmedzenia možno obciam ukladať len zákonom a nie na základe zákona rozhodnutím. Ústava zreteľne odlišuje prípady ukladania povinností zákonom od prípadu ukladania povinností na základe zákona. Podľa názoru ústavného súdu takúto právomoc prokurátorovi dáva ustanovenie § 11 ods. 6 a § 12 ods. 2, 3 a 4 citovaného zákona. Na základe ustanovenia § 11 ods. 6 zákona o prokuratúre „ak prokurátor neurčí inú lehotu, musí sa protest vybaviť do 30 dní“. Toto znenie zákona dáva prokurátora do nadriadeného postavenia voči inému subjektu. Do tohoto postavenia ho stavia aj ustanovenie § 12 ods. 2, podľa ktorého „prokurátor môže navrhnúť aj skoršie zastavenie vykonávania rozhodnutia a orgán, proti ktorého rozhodnutiu bol protest podaný, je povinný takému návrhu prokurátora vyhovieť“. Ustanovenie § 12 ods. 3 cit. zákona dáva prokurátorovi oprávnenie dať inú lehotu, než ju ustanovil zákon (30 dní od zrušenia alebo zmeny rozhodnutia). A nakoniec ustanovenie § 12 ods. 4 zákona o prokuratúre rovnako sa odvoláva na lehoty uvedené v predchádzajúcom odseku 3 cit. ustanovenia. Vo všetkých týchto prípadoch sa nachádza prvok prikazovania. Ustanovenie § 27 oprávňuje prokurátora nariadiť obci vykonanie kontrol a revízií, v čom sa tiež, podľa názoru ústavného súdu, nachádza prvok prikazovania.

Ostatné ustanovenia § 4 ods. 1 písm. e), § 10 ods. 1, 2 a § 11 ods. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 a 9 nie sú z tohto pohľadu v nesúlade s ústavou, pretože prvok prikazovania neobsahujú. Prokurátor môže podať proti všeobecne záväznému nariadeniu obce alebo proti právoplatnému individuálnemu rozhodnutiu obce protest. Podľa ústavného súdu podanie protestu nie je ukladanie povinností alebo obmedzení a nie je ani vyjadrením nadradenosti. Prokurátor plní povinnosti, ktoré ukladá zákon. Protest nie je rozhodnutím, ktoré by bolo pre orgán, voči ktorému smeruje, záväzné. Je len odporúčaním, ako na to správne poukazuje vo svojom vyjadrení Národná rada Slovenskej republiky. V proteste prokurátor vyjadruje svoj názor na zákonnosť rozhodnutia alebo na zákonnosť postupu orgánu v konkrétnej veci. Takýmto opatrením však neukladá žiadne povinnosti, obmedzenia alebo úlohy. Tieto vyplývajú pre orgán, ktorému je adresovaný protest priamo zo zákona.

V prípade ustanovenia § 11 ods. 7 zákona o prokuratúre orgán vydávajúci nové rozhodnutie nie je viazaný právnym názorom uvedeným v prokurátorskom opatrení, ale len názorom nadriadeného orgánu verejnej správy, ktorý rozhodol o prokurátorskom opatrení, ktoré zaväzuje orgán, voči ktorému smerovalo prokurátorske opatrenie. Ak príslušný orgán odmietne právny názor prokurátora, výkon opatrenia napadnutého rozhodnutia bude pokračovať. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa čl. 71 ods. 1 ústavy možno na obec zákonom preniesť výkon určitých úloh miestnej štátnej správy (napr. vedenie matrik, správu niektorých daní). Obce v týchto prípadoch rozhodujú v postavení orgánov štátnej správy a nevykonávajú tak funkcie a úlohy orgánov územnej samosprávy.

Za nesúladne s čl. 67 ústavy nemožno považovať ustanovenie § 10 ods. 3 zákona o prokuratúre, ktoré oprávňuje prokurátora vykonať previerky dodržiavania zákonnosti v orgánoch verejnej správy vo vzťahu k obciam. Týmto sa ukladajú obci obmedzenia na základe zákona s výnimkou vecí neskončených, právoplatne nerozhodnutých individuálnych prípadov, neukončených legislatívnych prác a pod.

Ustanovenie § 11 ods. 6 cit. zákona však oprávňuje prokurátora určiť záväznú lehotu orgánom verejnej správy (orgánom štátnej správy a územnej samosprávy). Ide o dozorový prostriedok obsahujúci prvok nadradenosti, presahujúci ústavný rámec ochrany práv a

zákonom chránených záujmov podľa čl. 149 ústavy. Uvedené ustanovenie zákona je v nesúlade s čl. 149 ústavy a vo vzťahu voči obciam je v nesúlade aj s čl. 67 ústavy, keďže umožňuje obci uložiť povinnosť na základe zákona a nie zákonom.

Ustanovenie § 11 ods. 6 napadnutého zákona nie je v súlade s ústavou v celom rozsahu, nielen vo vzťahu voči obciam.

Zo znenia ustanovenia § 11 ods. 7 zákona o prokuratúre je zrejmé, že právny názor v danom prípade nevydáva prokurátor, ale orgán, ktorý rozhoduje o proteste prokurátora. Názor tohto orgánu je záväzný pre nižší orgán verejnej správy. Preto ustanovenie § 11 ods. 7 cit. zákona nie je v rozpore s ústavou.

Rovnako ani ustanovenie § 12 ods. 1 cit. zákona nie je v nesúlade s ústavou. Navrhovateľ v tomto smere nič konkrétneho ani nevytýka. V tomto prípade prokurátor nerozhoduje o odložení výkonu rozhodnutia, ale priamo zákon toto odloženie ukladá; predpísaný postup sa v tomto prípade viaže na existenciu protestu prokurátora.

Naproti tomu ustanovenie § 12 ods. 2 napadnutého zákona, podľa názoru ústavného súdu, treba považovať na nesúladné s čl. 149 a čl. 67 ústavy. Citované ustanovenie totiž oprávňuje prokurátora určiť kratšiu, než zákonnú 30 dňovú lehotu (§ 11 ods. 6) na zastavenie výkonu rozhodnutia napadnutého protestom. Tým sa prokurátorovi dáva oprávnenie nielen určiť orgánu verejnej správy lehotu, ale tiež nariadiť zastavenie výkonu rozhodnutia, ktoré napadol protestom, a to buď k určitému dátumu alebo do uplynutia určitej lehoty. Ide tu o zrejmú nadradenosť prokurátora voči orgánom verejnej správy a o jeho oprávnenie ukladať povinnosti obciam svojím rozhodnutím na základe zákona, ktorý je v nesúlade s čl. 149 a 67 ústavy.

Aj ustanovenie § 12 ods. 3 druhá veta cit. zákona, podľa názoru ústavného súdu, je v nesúlade s čl. 149 a 67 ústavy, pokiaľ umožňuje prokurátorovi určiť inú lehotu (ak sa protestu prokurátora vyhovel) na obnovenie narušeného práva, než určuje zákon (najneskôr do 30 dní od zrušenia alebo zmeny rozhodnutia). I tu je podľa názoru ústavného

súdu prokurátor v postavení nadradenosti. Nie je možné v tejto spojitosti akceptovať tvrdenie, že citované ustanovenie neoprávňuje prokurátora zaviazat' orgán na obnovenie predošlého stavu a prokurátor nemá právomoc rozhodnúť, že orgán verejnej správy je povinný v tejto lehote práva obnoviť. Priamo zákon v tomto ustanovení ukladá povinnosť orgánu verejnej správy obnoviť narušené práva bez meškania, najneskôr do 30 dní alebo v lehote, ktorú určí prokurátor. V tomto určení lehoty narušených práv treba vidieť nadradené postavenie prokurátora. Z napadnutého znenia textu stačí vynechať slová „ak prokurátor neurčí lehotu“; samotné takto upravené ustanovenie by sa potom nepriečilo ústave.

Ani ďalšie ustanovenie § 12 ods. 4 cit. zákona nie je v súlade s čl. 149 a 67 ústavy. Toto ustanovenie ukladá orgánu verejnej správy podať prokurátorovi správu o obnove porušených práv alebo správu o inej primeranej náprave v rovnakej lehote ako ustanovuje odsek 3. Aj v tomto prípade ide o dozorový prostriedok, majúci v sebe prvok nadradenosti prokurátora, prekračujúci rámec ochrany práv a zákonom chránených záujmov.

Z vykonanej právnej analýzy ústavný súd vyvodzuje záver, že prednosť má ústavná úprava právomoci prokuratúry podľa čl. 149 ústavy, ktorá prokurátorovi nedáva dozorový prostriedok obsahujúci prvok nadradenosti.

Ustanovenie § 21 ods. 1 zákona o prokuratúre, podľa ktorého generálny prokurátor sa zúčastňuje s poradným hlasom na zasadnutiach vlády Slovenskej republiky a ostatní prokurátori sú oprávnení zúčastňovať sa s poradným hlasom na zasadnutiach orgánov verejnej správy, nie je podľa názoru ústavného súdu možné hodnotiť ako nesúladne s čl. 67 ústavy. Zákon v tomto ustanovení dáva prokurátorovi možnosť zúčastniť sa na zasadnutiach orgánu verejnej správy iba s poradným hlasom, z čoho nemožno vyvodiť záver, že má nadradené postavenie. Jeho účasť nemožno považovať za dozorový prostriedok s prvkom nadradenosti. Citované uznesenie zákona nie je v nesúlade s čl. 149 ústavy.

Ustanovenie § 27 napadnutého zákona oprávňuje prokurátora vyžadovať od orgánov verejnej správy vykonanie kontrol a revízií, ak je dôvodné podozrenie, že došlo k porušeniu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, prípadne, že bol spáchaný

trestný čin. Toto právo prokurátorovi patrí, ak je dôvodné podozrenie, že bol spáchaný trestný čin. Podľa názoru ústavného súdu je toto ustanovenie v súlade s ústavou a požiadané orgány sú povinné v určených lehotách týmto žiadosťiam vyhovieť. V ostatných prípadoch, teda nie v trestnej oblasti, ústavný súd vyslovil, že takáto žiadosť prokurátora, ktorú treba považovať za dozorový prostriedok s prvkom nadradenosti, umožňuje vyžadovať určité práce a stanoviť záväzné lehoty, je v rozpore s ustanovením čl. 149 ústavy. Vo vzťahu voči obciam ide o ukladanie povinností na základe zákona rozhodnutím prokurátora, čo je v rozpore s ustanovením čl. 67 ústavy. V zákone by mali byť jednoznačnejšie ustanovené dozorové oprávnenia prokurátora vo vzťahu k orgánom verejnej správy a samosprávy v oblastiach, v ktorých ochranu práv fyzických a právnických osôb nezabezpečuje súdna ochrana v rámci správneho súdnictva.

Podľa ustanovenia § 30 zákona o prokuratúre „prokurátor z vlastnej iniciatívy alebo na základe podnetu preskúma postup alebo rozhodnutie orgánov verejnej správy, rozhodnutie súdu, prokurátora, vyšetrovateľa a policajného orgánu z hľadiska zachovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov a vykoná opatrenie na odstránenie zistených porušení, ak na preskúmanie nie sú podľa osobitných zákonov výlučne príslušné iné orgány. Pisateľa podnetu o jeho vybavení prokurátor vyrozumie, ak osobitný predpis neustanovuje inak“ (§ 30 ods. 1).

Navrhovateľ napádal toto ustanovenie z hľadiska čl. 67 ústavy, nakoľko sa týka obcí ako časti verejnej správy. Okrem toho poukazoval na rozpor aj s čl. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 46 ods. 1, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1, čl. 128 ods. 1 a čl. 132 ods. 1 druhej vety ústavy, pokiaľ ide o rozhodnutia súdov, a to vzhľadom na nález ústavného súdu v právnej veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 43/95, ktorým ústavný súd vyslovil neústavnosť oprávnenia generálneho prokurátora podať dovolanie podľa ustanovenia § 241a Občianskeho súdneho poriadku.

V pléne ústavného súdu sa pri hlasovaní o návrhu navrhovateľa o vyslovení nesúlady ustanovenia § 30 zákona o prokuratúre s ustanovením čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky nedosiahol potrebný počet súhlasných hlasov členov pléna. Podľa ustanovenia § 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 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z. ústavný súd v tejto časti preto návrh zamietol.

**5. Navrhovateľ považuje ustanovenie § 16 ods. 3 zákona o prokuratúre za nesúladné s ustanoveniami čl. 2 ods. 2, čl. 68, čl. 71 ods. 2, čl. 86 písm. a), čl. 120 a 123 ústavy.**

Navrhovateľ citované ustanovenia považuje za nesúladné s ústavou preto, lebo len národnej rade, vláde, orgánom štátnej správy a obciam prináleží právo vydávať všeobecne záväzné právne predpisy. Prokuratúra nie je orgánom štátnej správy. Opatrenie vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ktorým sa menia sídla a obvody prokuratúr treba považovať za všeobecne záväzný právny predpis. Medzi orgánmi štátnej správy, subjektami, ktorým zákon dáva oprávnenie vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, generálny prokurátor nie je uvedený. Ustanovenie § 16 ods. 3 zákona o prokuratúre dáva generálnemu prokurátorovi právo, aby svojím opatrením vyhláseným v Zbierke zákonov ustanovil iné sídla a obvody jednotlivých článkov prokuratúry, než ich ustanovil § 16 ods. 2 zákona o prokuratúre.

Podľa právneho názoru ústavného súdu toto ustanovenie v zákone nie je v súlade s ustanovením čl. 2 ods. 2 ústavy. Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon. V danom prípade je týmto zákonom zákon o prokuratúre. Ustanovenie § 16 ods. 2 citovaného zákona uvádza, že sídla a obvody prokuratúry sa zhodujú so sídlami a obvody príslušných súdov. Výnimka z tohto ustanovenia môže mať len zákonnú úpravu alebo úpravu vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý je oprávnený vydať orgán vymenovaný v ustanovení § 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z. z. zo 16. decembra 1992 o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Podľa citovaného zákona Ústava Slovenskej republiky, ústavné a ostatné zákony Národnej rady Slovenskej republiky, vyhlášky, nariadenia vlády Slovenskej republiky, vyhlášky a výnosy ministerstiev a ostatných orgánov štátnej správy

Slovenskej republiky, rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky o nesúlade medzi právnymi predpismi a medzinárodné zmluvy sa vyhlasujú uverejnením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

V Zbierke zákonov sa uverejňujú uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, o ktorých táto rozhodla, že sa majú uverejniť v Zbierke zákonov a rozhodnutia jej predsedu o vyhlásení volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a volieb do orgánov samosprávy obcí. Ďalej sú to rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky o rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky, o vyhlásení referenda, o udelení amnestie a o vyhlásení vojnového alebo výnimočného stavu, rozhodnutia vlády Slovenskej republiky o udelení amnestie vo veciach priestupkov a jej uznesenia, o ktorých rozhodla, že sa majú uverejniť v Zbierke zákonov, iné právne alebo organizačné akty, o ktorých to ustanovuje všeobecne záväzný právny predpis a napokon sú to úplné znenia zákonov.

Generálny prokurátor nie je osobou uvedenou v § 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z. z. ako orgán oprávnený vydávať všeobecne záväzné právne predpisy. Generálny prokurátor nepatrí medzi ústredné orgány štátnej správy, ani v zmysle zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Právo vydávať všeobecne záväzné právne predpisy je právom, ktoré možno odvodiť výlučne z ústavy. Ústava toto právo dáva Národnej rade Slovenskej republiky (čl. 86 písm. a)), vláde (čl. 120), orgánom štátnej správy (čl. 123) a obci (čl. 68 a čl. 71 ods. 2).

Podľa čl. 86 písm. a) ústavy do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí uznávať sa na ústave, ústavných zákonoch a ostatných zákonoch a kontrolovať, ako sa dodržiavajú. Vláda na vykonanie zákona a v jeho medziach môže vydávať nariadenia, ktoré vyhlasuje spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 120). Ministerstvá a iné orgány štátnej správy podľa čl. 123 ústavy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom, ktoré sa tak isto vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Vo veciach územnej samosprávy obec môže vydávať

všeobecne záväzné nariadenia na základe zákona, ak je na to splnomocnená zákonom. Generálny prokurátor medzi takto označené orgány zaradený nie je. Ústavný súd z toho dôvodu vyslovil, že ustanovenie § 16 ods. 3 zákona o prokuratúre nie je v súlade s čl. 2 ods. 2, čl. 68, čl. 71 ods. 2, čl. 86 písm. a), čl. 120 a čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky.

**6. Navrhovateľ vo svojom návrhu tvrdil, že ustanovenie § 17 ods. 3 zákona o prokuratúre nie je v súlade aj s ustanovením čl. 150 ústavy.**

Navrhovateľ vidí rozpor § 17 ods. 3 s čl. 150 ústavy v tom, že bola presunutá právomoc prezidenta republiky zisťovať predpoklady na vymenovanie generálneho prokurátora na Národnú radu Slovenskej republiky. Ustanovenie § 17 ods. 3 zákona o prokuratúre ustanovuje podmienky, ktoré má spĺňať prokurátor - kandidát na generálneho prokurátora. Okrem toho sa tu ustanovuje, že splnenie podmienok overuje pred schválením návrhu na vymenovanie generálneho prokurátora Národná rada Slovenskej republiky. Podľa citovaného ustanovenia napadnutého zákona za generálneho prokurátora môže byť vymenovaný prokurátor, ktorý má vysokoškolské právnické vzdelanie, dosiahol vek najmenej 35 rokov a s vymenovaním súhlasí. Splnenie týchto podmienok overuje pred schválením návrhu na vymenovanie generálneho prokurátora Národná rada Slovenskej republiky. Navrhovateľ vo svojom návrhu uviedol, že ustanovenie § 17 ods. 3 presunulo právomoc zisťovať predpoklady na vymenovanie generálneho prokurátora od prezidenta republiky na Národnú radu Slovenskej republiky. Tento kompetenčný presun navrhovateľ považuje za rozpor s čl. 150 ústavy.

Podľa názoru ústavného súdu zmena textu poslednej vety § 17 ods. 3 napadnutého zákona nevylučuje prezidenta republiky z možnosti overovať si splnenie podmienok na vymenovanie prokurátora za generálneho prokurátora. Text zákona síce ukladá Národnej rade Slovenskej republiky takúto povinnosť (podľa predchádzajúcej úpravy ju nemala), ale z procesu overovania podmienok na vymenovanie generálneho prokurátora nevylučuje osobu prezidenta republiky. Toto oprávnenie prezidentovi republiky bez ohľadu na novú zákonnú úpravu prislúcha. Nevylučuje to ústava ani zákon. Napokon to nespochybňuje ani dôvodová správa k zákonu o prokuratúre. Podľa názoru ústavného súdu ten, kto podáva

návrh, musí poznať kandidáta a jeho predpoklady na zastávanie funkcie. Navrhovať kandidáta bez overenia podmienok, ktoré musí spĺňať na funkciu generálneho prokurátora, by znamenalo podať nekvalifikovaný návrh. Z týchto dôvodov ústavný súd v tejto časti návrhu nevyhoviel.

**7. Navrhovateľ vo svojom návrhu považuje ustanovenie § 18 ods. 4 a 5 zákona o prokuratúre za rozporné aj s ustanovením čl. 150 ústavy.**

Podľa čl. 150 ústavy na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky.

Ustanovenie § 18 ods. 4 zákona o prokuratúre oprávňuje Národnú radu Slovenskej republiky navrhnúť prezidentovi Slovenskej republiky, aby generálneho prokurátora z funkcie odvolal pred uplynutím funkčného obdobia, ak prestal spĺňať podmienky na vykonávanie funkcie (§ 17 ods. 3 cit. zákona). Týmito podmienkami sú vysokoškolské právnické vzdelanie, vek 35 rokov a súhlas prokurátora na vykonávanie funkcie generálneho prokurátora. Dňom odvolania generálneho prokurátora prezidentom Slovenskej republiky sa pozastavuje jeho funkcia.

Vychádzajúc z ustanovenia § 17 ods. 1 citovaného zákona, Národná rada Slovenskej republiky môže navrhnúť prezidentovi Slovenskej republiky, aby generálneho prokurátora z funkcie odvolal pred uplynutím funkčného obdobia, ak nie je podľa lekárskeho posudku alebo rozhodnutia orgánu štátnej zdravotnej správy na úseku zdravotníctva alebo orgánu sociálneho zabezpečenia zo zdravotných dôvodov spôsobilý vykonávať svoju funkciu po dobu dlhšiu ako šesť mesiacov alebo ak ju z iných dôvodov nevykonáva po dobu presahujúcu tri mesiace.

Navrhovateľ vo svojom návrhu dôvodí, že generálneho prokurátora možno odvolať z funkcie iba z celkom mimoriadnych, osobitne kvalifikovaných zdravotných dôvodov, ktoré sa v praxi sotva vyskytnú. Odvolanie generálneho prokurátora podľa ustanovenia § 18 ods. 4 cit. zákona podľa názoru navrhovateľa vlastne neprichádza v úvahu. Ak totiž podmienky

ustanovené v § 17 ods. 3 boli splnené (museli byť splnené) pri vymenovaní prokurátora do funkcie generálneho prokurátora, teda spĺňal vekovú hranicu a dal súhlas s menovaním do funkcie, pričom mal aj ukončené vysokoškolské právnické vzdelanie, ťažko si predstaviť, že by mohli dodatočne zaniknúť. Tým ustanovenie § 18 ods. 4 odporuje čl. 150 ústavy, ktorý ráta s praktickou a nie iba rýdzo teoretickou odvolateľnosťou generálneho prokurátora.

V pléne ústavného súdu pri hlasovaní o nesúlade ustanovenia § 18 ods. 4 a 5 zákona o prokuratúre s citovanými článkami ústavy sa nedosiahol potrebný počet súhlasných hlasov členov pléna, a preto na základe ustanovenia § 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 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z. ústavný súd v tejto časti návrh zamietol.

**8. Navrhovateľ považuje ustanovenie § 26 zákona o prokuratúre za nesúladné aj s ustanoveniami čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 24 ods. 1 a 3, čl. 29 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 37 ods. 1 až 3 a čl. 47 ods. 1 ústavy.**

Ustanovenie § 26 zákona o prokuratúre ukladá ministerstvám a iným ústredným orgánom štátnej správy a iným orgánom verejnej správy, právnickým osobám a fyzickým osobám povinnosť v určenej lehote vyhovovať dožiadaniam prokurátora, najmä požičovať mu spisy a doklady a podávať mu vysvetlenie, ak je to potrebné na plnenie úloh, ktoré mu ukladá zákon.

Na plnenie úloh ustanovených zákonom napomáhajú prokurátorovi aj súdy tým, že mu požičávajú spisy a doklady. Toto ustanovenie ukladá uvedeným subjektom povinnosť požičovať spisy a doklady a podávať vysvetlenie prokurátorovi aj v mimotrestnej oblasti, napr. aj vtedy, keď prokurátor uvažuje o prípadnom upozornení. Povinnosť právnických osôb vyhovieť dožiadaniam prokurátora je bez výnimky. Spisy a doklady sú preto povinné požičovať prokuratúre aj politické strany, hnutia, odbory i cirkvi atď. U občanov táto povinnosť nie je obmedzená druhom dokladov, či písomností, takže podľa zákona občania

majú povinnosť požičať aj napr. osobnú korešpondenciu alebo iné doklady, týkajúce sa intímnej sféry občanov.

Osobitne významná je skutočnosť, že na rozdiel od ustanovenia § 11 zákona o prokuratúre č. 60/1965 Zb., predtým platného, napadnutý zákon ukladá uvedené povinnosti aj občanom. Podľa navrhovateľa sú tieto oprávnenia akceptovateľné v trestnej oblasti na základe Trestného poriadku. Nie však v mimotrestnej oblasti. Ustanovenie § 26 citovaného zákona neobsahuje výnimku ani pre príbuzných a blízke osoby, ani pre prípad, že by tak občan spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkym osobám. Navrhovateľ považuje ustanovenie § 26 zákona o prokuratúre v mimotrestnej oblasti vo vzťahu voči niektorým právnickým osobám, ako sú napr. politické strany a hnutia, odbory, cirkev, podnikateľské subjekty a vo vzťahu voči fyzickým osobám, v súvislosti s právom na súkromie, právom na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti, ochrany mena a právom odoprieť výpoveď, ak by ňou vzniklo nebezpečenstvo trestného stíhania fyzickej osoby alebo osoby blízkej za protiústavné.

Pri posudzovaní tejto časti návrhu ústavný súd vychádzal z článku 13 ústavy, ktorý ustanovuje, že povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom. Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. V nadväznosti na toto ustanovenie ústavný súd poukazuje tiež na ustanovenia čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 24 ods. 1, 3, čl. 29 ods. 4, čl. 37 ods. 1 až 3 a napokon aj na čl. 47 ods. 1 ústavy. Ide o ústavné články, ktoré zakotvujú jednak základné práva a slobody občanov, ako je nedotknuteľnosť osoby a súkromia (čl. 16 ods. 1), právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena, právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života (čl. 19 ods. 1, 2), sloboda myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery, právo cirkví a náboženských spoločností spravovať svoje záležitosti samy (čl. 24 ods. 1, 3), oddelenie politických strán a politických hnutí, spolkov, spoločností alebo iných združení od štátu (čl. 29 ods. 4), právo

slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov, vznik odborových organizácií nezávisle od štátu (čl. 37 ods. 1 až 3), právo odoprieť výpoveď, ak by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe (čl. 47 ods. 1).

Ústavný súd vychádzajúc z právomoci prokuratúry vymedzenej v ustanoveniach § 4 ods. 1 písm. e) a § 10 zákona o prokuratúre v mimotrestnej oblasti podľa ustanovenia § 26 ods. 1 citovaného zákona zastáva názor, že prokurátora oprávňuje požadovať od ministerstiev, iných ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov verejnej správy spisy a vysvetlenia s tými dozorovými oprávneniami, ktoré sú uvedené v ustanoveniach § 10 ods. 1, 2 a § 11 ods. 1 citovaného zákona, teda tých, ktoré nemajú v sebe prvok nadradenosti, a sú v súlade s čl. 149 ústavy. Skutočnosť, že prokurátor má oprávnenie preskúmať zákonnosť všeobecne záväzných právnych predpisov..., zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy v jednotlivých veciach (§ 10 ods. 1, 2 zákona o prokuratúre) a má právo proti všeobecne záväzným právnym predpisom, všeobecne záväzným nariadeniam obcí atď. podať protest, oprávňuje prokurátora vyžadovať od právnických osôb doklady a vysvetlenia. Tým vzniká povinnosť právnickej osoby vydať požadované doklady, samozrejme pri rešpektovaní naliehavej spoločenskej potreby a rešpektovaní ústavných práv.

Oprávnenia prokurátora vyplývajúce z ustanovenia § 26 zákona vo vzťahu voči politickým stranám a hnutiam sú však podľa právneho názoru ústavného súdu protiústavné. Politické strany a hnutia sú oddelené od štátu a nesmú byť obmedzované. Odborové organizácie vznikajú a plnia svoje povinnosti nezávisle od štátu (čl. 37 ods. 1 až 3). V prípade postavenia cirkvi treba poukázať na jej samosprávne postavenie (čl. 24 ods. 3).

Zo žiadneho ustanovenia ústavy nevyplýva všeobecná, ničím neobmedzená možnosť do týchto práv a slobôd vymenovaných subjektov, ak ide o mimotrestnú oblasť, zasahovať. Ústavný súd však konštatuje, že nemožno súhlasiť s názorom, že vo vzťahu k podnikateľským subjektom by aplikáciou § 26 zákona došlo k porušeniu čl. 35 ods. 1 ústavy. Obchodné tajomstvo sa prostredníctvom tohto článku ústavy nezaručuje.

Obchodné tajomstvo patrí medzi predpoklady podnikania ako ekonomickej činnosti spojenej aj s trhovým hospodárstvom. Všetkým prvkom podnikania ako ekonomickej činnosti sa nezaručuje ústavná ochrana prostredníctvom práva podnikat'. Článok 35 ústavy je jedným z ustanovení ústavy, ktoré podliehajú režimu článku 51 ústavy. Domáhať sa práv uvedených v čl. 35 (ďalej tiež v čl. 36, čl. 37 ods. 4, čl. 38, 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy) možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Práva podnikat' sa možno domáhať len v medziach zákonov. Jedným z takých je zákon č. 509/1991 Zb. - Obchodný zákonník, ktorý ako jednu zo zložiek práva podnikat' ustanovuje obchodné tajomstvo (§ 17, 18 a 51).

Podľa názoru ústavného súdu oprávnenie prokurátora voči všetkým dotknutým subjektom uvedeným v ustanovení § 26 ods. 1 sú však v súlade s ústavou, ak ide o trestné konanie a ak sa postupuje podľa Trestného poriadku. Rovnako aj v netrestnej oblasti, ak prokurátor na základe zákonného oprávnenia mieni podať návrh na začatie občianskeho súdneho konania alebo chce vstúpiť do už začatého občianskeho súdneho konania, aby zastupoval štát ako vlastníka v občianskom súdnom konaní (§ 9 napadnutého zákona, § 35 Občianskeho súdneho poriadku), také jeho konanie a právo nie je možné považovať za nesúladné s ústavou. Tieto zákony mu toto oprávnenie dávajú.

V ostatných prípadoch by bolo možné toto právo pripustiť len v naliehavom spoločenskom záujme, presne v zákone sformulovanom. Inak sú ohrozené práva vyplývajúce z ustanovení čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 1, 2, čl. 24 ods. 1, 3, čl. 29 ods. 4, čl. 37 ods. 1 až 3. Znenie § 26 ods. 2 napadnutého zákona porušuje články ústavy uvedené vo výrokovej časti tohto nálezu.

**9. Navrhovateľ vo svojom návrhu uvádzal, že ustanovenie § 29 zákona o prokuratúre je v nesúlade aj s ustanoveniami čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 17, čl. 19 ods. 1, 2 a čl. 23 čl. 47 ods. 1 ústavy.**

Ustanovenie § 29 zákona o prokuratúre ukladá každému povinnosť dostaviť sa na výzvu k prokurátorovi a ak mu v tom nebráni zákonný dôvod, podať potrebné vysvetlenie. Kto neuposlúchne výzvu, môže byť predvedený.

Podľa § 29 odsek 1 možno za neuposlúchnutie výzvy uložiť poriadkovú pokutu do 5 000 Sk. O poriadkovej pokute rozhodne prokurátor uznesením, proti ktorému je prípustná sťažnosť. Sťažnosť možno podať do 15 dní od doručenia uznesenia o uložení pokuty u prokurátora, ktorý pokutu uložil. Ak prokurátor, ktorý pokutu uložil, nevyhoví sťažnosti sám, predloží ju neodkladne na rozhodnutie nadriadenému prokurátorovi. Sťažnosť podaná včas má odkladný účinok...

Navrhovateľ považuje toto ustanovenie za protiústavné v podstate z rovnakých dôvodov ako u ustanovenia § 26 zákona o prokuratúre. Pripomína, že ním sú dotknuté ústavné práva fyzických osôb. Poukazuje zvlášť na to, že podľa textu zákona možno odmietnuť výpoveď, len ak ide o zákonom stanovenú povinnosť mlčanlivosti a nie aj v prípade, ak by osoba mohla podaním vysvetlenia sebe alebo osobe blízkej privodiť trestné stíhanie. Podľa ustanovenia § 29 zákona o prokuratúre je možné fyzickú osobu dať predviesť bez obmedzení vyplývajúcich z čl. 17 ústavy.

K tejto časti návrhu ústavný súd konštatuje, že protiústavnosť pri ustanovení § 26 napadnutého zákona sa rovnako vzťahuje aj pre námietky, ktoré vzniesol navrhovateľ voči § 29 zákona o prokuratúre. Podľa ustanovenia § 29 cit. zákona, každý je povinný na výzvu dostaviť sa k prokurátorovi a podať potrebné vysvetlenie. Kto neuposlúchne výzvu, môže byť predvedený. Toto ustanovenie dáva možnosť uložiť poriadkovú pokutu tomu, kto odoprie podať potrebné vysvetlenie. Podávanie „vysvetlenia“ bez ohľadu, o akú oblasť ide, dokonca v čisto súkromných a intímnych záležitostiach občana, je v rozpore s ustanovením čl. 16 ústavy (nedotknuteľnosť osoby a súkromia), ale aj Listinou základných práv a slobôd, naviac, ak odmietnutie vysvetlenia sankcionuje poriadkovou pokutou do 5 000 Sk. Ustanovenie § 29 citovaného zákona neobsahuje dôvod, o ktorý opiera oprávnenie prokurátora v ustanovení § 26 zákona o prokuratúre („ak je to potrebné na plnenie úloh, ktoré mu ukladá zákon“). Zákon umožňuje prokurátorovi dať tomuto ustanoveniu veľmi

širokú, ničím nezdôvodniteľnú právomoc, v ktorej prevláda prvok nadradenosti a direktívnosti.

Občan je povinný vypovedať pravdu ako svedok v konaní pred policajným orgánom, prokurátorom a súdom v trestnom konaní, ako aj pred vyšetrovacou komisiou zákonodarného orgánu (§ 175 ods. 1 Trestného zákona). Ak by nevypovedal pravdu, alebo by zamlčoval podstatné okolnosti, dopustil by sa krivej výpovede. Pokiaľ by odmietol vypovedať, síce by sa nedopustil trestného činu, ale za neuposlušnosť výzvy by mu mohol orgán činný v trestnom konaní uložiť poriadkovú pokutu (§ 66 Trestného poriadku). Povinnosť vypovedať pred súdom, prokurátorom i policajnými orgánmi ukladá Trestný poriadok. V danom prípade ide o kvalitatívne vyššiu úroveň povinností, ktoré sú obsiahnuté v zásadách trestného konania. Možnosť ukladať občanovi povinnosť podať v každej veci i mimo trestného konania vysvetlenie, ak mu v tom nebráni zákonný dôvod, ktorý bližšie zákon nešpecifikuje (len v dôvodovej správe k zákonu naň poukazuje), ústavný súd hodnotí ako nesúladný s ústavou. V dôvodovej správe k ustanoveniu § 29 citovaného zákona sa uvádza povinnosť dostaviť sa ku prokurátorovi a podať mu vysvetlenie potrebné na plnenie úloh stanovených zákonom. Vysvetlenie nemožno žiadať v prípadoch ustanovených zákonom (povinnosť zachovávať mlčanlivosť, nebezpečenstvo trestného stíhania a podobne). Sankcia za neuposlušnosť výzvy sa približuje výške obdobných sankcií v iných procesných predpisoch. Keďže dôvodová správa nie je integrálnou súčasťou zákona, na jej základe nie je možné posudzovať konkrétny prípad, ustanovenie § 29 zákona o prokuratúre podľa názoru ústavného súdu nie je v súlade s ustanovením čl. 47 ústavy. Podľa tohto článku ústavy každý má právo odoprieť výpoveď, ak by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe. Ústava používa „výpoveď“, čo je zrejme širší pojem, ako napríklad „svedecká výpoveď“ a pokrýva aj výpoveď nazývanú „vysvetlenie“. Za protiústavnú treba považovať aj druhú vetu ustanovenia § 29 ods. 1 „kto neuposluhne výzvu, môže byť predvedený“. Toto ustanovenie umožňuje totiž predviesť občana, aj keď sa ospravedlnil, resp. nedostavil na výsluch zo závažných dôvodov. Predvedenie bez zákonného dôvodu je zásahom do osobnej slobody občana, ktorú mu zaručuje Ústava Slovenskej republiky. Citované ustanovenie ponecháva na vôľu prokurátora, či nariadi alebo nenariadi predvedenie občana. To, čo bolo povedané vo veci predvedenia, v podstate

platí aj pre odsek 2 citovaného ustanovenia o možnosti uložiť poriadkovú pokutu do 5 000 Sk.

Navrhovateľ v návrhu poukazuje na tú časť textu citovaného ustanovenia § 29 zákona o prokuratúre, podľa ktorej možno odmietnuť vypovedať, len ak ide o zákonom ustanovenú povinnosť mlčanlivosti a nie aj v prípade, ak by osoba mohla podaným vysvetlením sebe alebo osobe blízkej privodiť trestné stíhanie. Podľa tohto ustanovenia zákona je možné fyzickú osobu dať predviesť bez obmedzení vyplývajúcich z ustanovenia čl. 17 ústavy. Predvedenie je druhom obmedzení osobnej slobody, ktorá je prípustná iba za podmienok upravených v ustanovení čl. 17 ústavy, a to vtedy, ak je obmedzovanie osobnej slobody nevyhnutné. Ustanovenie § 29 zákona o prokuratúre však nespája možnosť obmedzenia osobnej slobody občana formou jeho predvedenia s trestným konaním alebo inými konkrétnymi dôvodmi (dôvodom), ktoré by bolo možné považovať za nevyhnutné a ktoré by boli v súlade s ustanovením čl. 17 ústavy. S týmito argumentmi navrhovateľa je možné v celom rozsahu súhlasiť.

Z uvedeného ústavný súd vyvodil záver, že ustanovenie § 29 zákona o prokuratúre je v nesúlade s ustanoveniami čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 17, čl. 19 ods. 1, 2 a čl. 47 ods. 1 ústavy. Na druhej strane však neakceptoval názor navrhovateľa, že ustanovenie § 29 zákona je v rozpore aj s ustanovením čl. 23 ods. 1, 3 ústavy, keďže jeho znenie neobmedzuje slobodu pobytu a pohybu a neobmedzeje osobnú slobodu v zmysle čl. 17 ústavy.

**10. Navrhovateľ vo svojom návrhu tvrdil, že ustanovenie § 30 zákona o prokuratúre nie je v súlade aj s ustanoveniami čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 1, s čl. 16 ods. 1 v spojení s čl. 19 ods. 2, s čl. 128 ods. 1, čl. 132 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy.**

Ústavný súd pri rozhodovaní o nesúlade ustanovenia § 30 zákona o prokuratúre s ustanovením článku 67 ústavy už rozhodol, že návrh navrhovateľa sa zamieta podľa ustanovenia § 4 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. v znení

zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z. z dôvodu, že pri hlasovaní o návrhu navrhovateľa sa nedosiahol predpísaný počet súhlasných hlasov členov pléna ústavného súdu. Táto situácia nastala aj pri hlasovaní o nesúlade ustanovenia § 30 zákona o prokuratúre s ustanovením čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 1, s čl. 16 ods. 1 v spojení s článkom 19 ods. 2 a čl. 128 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy. Ani v danom prípade pri hlasovaní nezískal návrh navrhovateľa podporu predpísaného súhlasného počtu hlasov členov pléna, preto ústavný súd podľa § 4 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z. návrh v tejto časti zamietol.

Ak ústavný súd podľa ustanovenia čl. 132 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky svojím rozhodnutím vysloví právny názor, že medzi právnymi predpismi uvedenými v čl. 125 písm. a) ústavy je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto predpisy vydali, sú do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu povinné ich uviesť do súladu s ústavou a s ústavnými zákonmi. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

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

Nález vyhlásený v Košiciach 4. marca 1998