

**HRANICE SLOBODY PREJAVU PROKURÁTORA**

**I. Osoba spojená s výkonom spravodlivosti nemôže byť vylúčená z možnosti realizovať svoje právo na slobodu prejavu, ale jeho výkon u nej nie je neobmedzený, pretože podlieha limitom uvedeným v čl. 10 ods. 2 dohovoru. Od predstaviteľov súdnej moci vo všeobecnosti, t. j. od sudcov, ako aj od prokurátorov, možno vyžadovať zdržanlivosť pri uplatňovaní slobody prejavu, pričom určenie jej mantinelov je ponechané na voľnom uvážení štátu. Ak sa však dotknutý prejav týka základných otázok fungovania súdneho systému, povinnosť zdržanlivosti v konkrétnom prípade môže ustúpiť diskusii o otázkach verejného záujmu (diskusii o riadnom fungovaní justície), keď sloboda prejavu požíva širšiu mieru ochrany.**

**II. Je potrebné rozlišovať hranice slobody prejavu sudcov a prokurátorov. Rozdiel nespočíva len v tom, že sudca je primárne činný počas fázy trestného stíhania, ktoré je spravidla verejné, a prokurátor vykonáva dozor nad prípravným konaním ako neverejnou časťou trestného stíhania. Podstatným rozdielom je odlišná systémová charakteristika súdnej moci a jej ústavou garantované vlastnosti a postavenie (nezávislosť a nestrannosť, oddelenosť od ostatných zložiek štátnej moci a pod.). Na druhej strane prokuratúra má v ústave vlastné miesto a v zmysle čl. 149 ústavy chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb a štátu. Z jej ústavného postavenia vyplýva väčšia miera previazanosti so štátom, v trestnom konaní je zástupcom štátu, je preto namieste, aby štát od prokurátorov vyžadoval lojálnosť na účely riadneho výkonu štátnej moci.**

*(Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 2/2023 z 10. januára 2023)*

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miroslava Duriša a zo sudcov Ladislava Duditša (sudca spravodajca) a Libora Duľu v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **D. L.**, zastúpeného advokátom JUDr. Petrom Kubinom, Bottova 2A, Bratislava, proti rozhodnutiu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 32 D 20/2021-271 z 20. mája 2022 takto

**r o z h o d o l :**

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

**O d ô v o d n e n i e :****I.****Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci**

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 28. júla 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojho práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a základného práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy a práva podľa čl. 10 ods. 1 dohovoru rozhodnutím Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 32 D 20/2021-271 z 20. mája 2022 (ďalej len „napadnuté

rozhodnutie“). Sťažovateľ navrhuje napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správneému súdu na ďalšie konanie.

2. Z ústavnej sťažnosti, napadnutého rozhodnutia a pripojených príloh vyplýva nasledujúci stav veci: Sťažovateľ vykonáva funkciu špeciálneho prokurátora v zmysle § 24a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokurátoroch“).

3. Na návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) bolo na najvyššom správnom súde proti sťažovateľovi vedené disciplinárne konanie, v ktorom bol sťažovateľ napadnutým rozhodnutím uznaným za vinného zo spáchania disciplinárneho previnenia podľa § 188 ods. 1 písm. a) zákona o prokurátoroch z dôvodu, že v rozpore so zákonnou povinnosťou prokurátora zdržať sa verejného vyslovovania svojho názoru na prípady, ktoré nie sú právoplatne skončené, vyplývajúcou z § 26 ods. 1 písm. i) zákona o prokurátoroch poskytol Denníku N svoje stanovisko, ktoré 28. júla 2021 Denník N uverejnil v plnom znení takto:

*„Úrad špeciálnej prokuratúry (ÚŠP) so znepokojením vníma sústavné snahy spomaliť a zabrzdiť vyšetrovanie mimoriadnej závažnej trestnej činnosti, ktorú vyšetrujú vyšetrovatelia NAKA pracovnej skupiny O. pod dozorom prokurátorov ÚŠP. Sme presvedčení, že relevantné podozrenia týkajúce sa integrity vedených trestných stíhaní je potrebné preveriť. Malo by sa tak však diať len zákonným spôsobom a bez toho, aby bola verejnosť zavádzaná nepravdivými informáciami. Vyšetrovatelia pracovnej skupiny O. boli žiadani o vyhotovenie fotokópie vyšetrovacieho spisu zo strany Úradu inšpekčnej služby (ÚIS) len v jednej trestnej veci, a to dňa 23. 3. 2021. Táto žiadosť bola urgovaná dňa 3. 5. 2021, a dňa 4. 5. 2021 bola žiadosť vybavená a overený spisový materiál bol zaslaný na ÚIS. Stalo sa tak ešte pred zaistením vyšetrovacích spisov zo strany ÚIS dňa 11. 6. 2021. Ani táto žiadosť však nebola zaslaná špecializovaným tímom ÚIS, ale odborom boja proti korupcii a organizovanej kriminalite ÚIS. Žiadna iná žiadosť o poskytnutie vyšetrovacieho spisu zo strany ÚIS nebola nikdy pracovnej skupine O. zaslaná, čo vyplýva aj z evidencie v denníku vyšetrovacích spisov. Je preto pre nás zarážajúce, že sa do médií opakovane posúvajú informácie, ktoré sú v rozpore s objektívne verifikovateľným skutkovým stavom.*

*Bez toho, aby sme mali ambíciu zasahovať do vyšetrovania, v ktorom vykonáva dozor iná súčasť prokuratúry, musíme stručne reagovať na zverejnené uznesenie o vznesení obvinenia špecializovaným tímom ÚIS.*

*Zo zverejneného uznesenia je zrejmé, že kľúčovým svedkom v danej veci je bývalý vedúci jedného z operatívnych oddelení NAKA J. K. Tento vypovedá, že známa SMS medzi ním a vyšetrovateľom NAKA J. Č. zo dňa 22. 8. 2020 bola zaslaná ešte pred výsluchom svedka C. D., a teda zápisnica z výsluchu tohto svedka zo dňa 20. 8. 2020 bola antedatovaná. Samotné uznesenie však z evidencie vstupu osoby C. D. konštatuje, že táto osoba bola v budove NAKA len dňa 18. 8. 2020 a dňa 20. 8. 2020 (teda v deň vykonania výsluchu). Rovnako sa dá objektívne z dátového súboru ustáliť presný čas, kedy bol výsluch tohto svedka uskutočnený. Je preto zrejmé, že výpoveď kľúčového svedka J. K. je v rozpore s objektívnymi zabezpečenými dôkazmi. Uznesenie síce konštatuje, že nie je zrejmé, z akého dôvodu bol C. D. v budove NAKA aj dňa 18. 8. 2020, keďže sa nezúčastnil žiadneho úkonu, avšak ani toto*

konštatovanie nie je v súlade s realitou. V spise (ktorého fotokópiu má špecializovaný tím ÚIS k dispozícii) sa totiž nachádza úradný záznam o nazretí do spisu touto osobou práve dňa 18. 8. 2020 (v trestnej veci T.).

Na výpovedi a spolupráci J. K. je pritom založená značná časť dôkazov (vrátane prepisov zabezpečených ITP), ktoré viedli k vzneseniu obvinenia. Rovnako nie je z uznesenia zrejmé, z akého dôvodu sa J. K. rozhodol vypovedať až na jar 2021, keď sa skutky, o ktorých vypovedá, mali stať v lete 2020. Takisto nie je zrejmé jeho procesné postavenie v danej veci, keďže pri danej právnej kvalifikácii neprichádza postup podľa § 205 Trestného poriadku (dočasné odloženie vznesenia obvinenia) do úvahy.

Z daného uznesenia zároveň nevyplýva, či ku skutku pod bodom 3) bol vypočutý ako svedok dozorový prokurátor Krajskej prokuratúry Bratislava, ktorý bol v danej veci činný, a opakovane sa v tomto uznesení jeho osoba zmieňuje. Ak bol vypočutý, ale jeho výsluch nie je uvedený v uznesení o vznesení obvinenia, tak to vytvára pochybnosť o selektívnosti dôkazov, na ktorých je obvinenie vznesené.

Úrad špeciálnej prokuratúry zdôrazňuje, že každý svedok musí niesť trestnoprávnu zodpovednosť, ak vo svojej výpovedi uvedie nepravdu o okolnosti, ktorá má podstatný význam pre rozhodnutie. Určite bude pre transparentnosť trestného stíhania vedeného ÚIS dôležité (aj v prípade konania o dohode o vine a treste), aby sa verejnosť, v prípade právoplatného skončenia veci, dozvedela, v čom konkrétne C. D. krivo vypovedal. Zo zverejneného uznesenia o vznesení obvinenia navyše vyplýva, že údajná krivá výpoveď sa netýkala žiadnej z medializovaných trestných vecí, a týkala sa trestnej veci, v ktorej v súčasnosti nie je nikto trestne stíhaný (predaj pozemkov na ... ul. v B.). “

4. Za uvedené disciplinárne previnenie bolo sťažovateľovi uložené v zmysle § 189 ods. 1 písm. a) zákona o prokurátoroch disciplinárne opatrenie – písomné pokarhanie. Zároveň bola sťažovateľovi uložená povinnosť nahradiť trovy disciplinárneho konania vo výške 120 eur.

5. Päťčlenný disciplinárny senát zložený v zmysle § 5 zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov [disciplinárny súdny poriadok (ďalej len „disciplinárny súdny poriadok“)] z predsedu disciplinárneho senátu, dvoch sudcov disciplinárneho senátu a dvoch prísediacich sudcov disciplinárneho senátu vybraných z databázy prísediacich z radov prokurátorov zvolených Radou prokurátorov Slovenskej republiky považoval za preukázané, že sťažovateľ bol autorom stanoviska zverejneného 28. júla 2021, ktoré podal ako špeciálny prokurátor v mene Úradu špeciálnej prokuratúry (ďalej len „ÚŠP“). Stanovisko nemalo povahu právneho aktu uskutočneného pri výkone verejnej moci, ale išlo o vyjadrenie názoru sťažovateľa prostredníctvom masovokomunikačného prostriedku.

6. Najvyšší správny súd oprel svoje právne posúdenie veci o zákonom uloženú povinnosť prokurátora zdržať sa verejného vyslovovania svojho názoru na prípady, ktoré nie sú právoplatne skončené podľa § 26 ods. 1 písm. i) zákona o prokurátoroch a v tejto súvislosti poukázal aj na interne záväzný pokyn generálneho prokurátora č. 12/2006 z 22. mája 2006 v znení pokynu č. 14/2012 o spôsobe informovania verejnosti prostredníctvom tlače a iných hromadných informačných prostriedkov (ďalej len „pokyn č. 12/2006“), ktorým sa určuje príslušnosť prokurátora oprávneného poskytovať informácie.

7. Disciplinárny senát uviedol, že v neprávoplatne skončených veciach smie prokurátor podávať iba objektívne informácie, t. j. vecne informovať o stave konania a ďalšom postupe vo veci, avšak má sa strániť vyslovovania svojho názoru, teda poskytovania subjektívnych vyjadrení či hodnotiacich súdov, napr. na dôkaznú situáciu, resp. jednotlivé dôkazy. Uvedené obmedzenie sleduje jednak zachovanie princípu prezumpcie neviny, ako aj záujem na nesťažení, resp. nezmarení objasnenia a vyšetrenia veci majúci svoj normatívny základ v prvej vete § 6 ods. 2 zákona č. 301/2005 Trestný poriadok v znení neskorších predpisov. Na informovanie je preto v zmysle pokynu č. 12/2006 príslušný dozorový prokurátor, resp. jeho nadriadený, ktorí disponujú náležitou znalosťou veci. Pokyn č. 12/2006 má za cieľ aj zabrániť vzniku verejných názorových polemík medzi jednotlivými prokuratúrami, resp. prokurátormi týchto prokuratúr.

8. Relevantnosť povinnosti zdržanlivého vyjadrovania príslušnej prokuratúry možno obhajovať neverejnosťou trestného prípravného konania, kde najvyšší správny súd komparoval už zrušenú povinnosť zdržanlivého vyjadrovania vo vzťahu k sudcom, ktorí rovnako musia dbať na princíp prezumpcie neviny, avšak hlavné pojednávanie, ktoré sudcovia vykonávajú, je v trestných veciach verejné, preto aj vyjadrovací priestor je tu širší. Povinnosť zdržanlivého vyjadrovania uložená prokurátorom preto podľa disciplinárneho senátu nezasahuje do práva na slobodu prejavu a šírenia informácií nad rozsah daný čl. 26 ods. 4 ústavy. Prokuratúra je svojou povahou hierarchicky usporiadaná jednotná sústava štátnych orgánov na čele s generálnym prokurátorom, v ktorej pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti, pričom pri prípadnej názorovej polemike sa uplatní záver nadriadeného. Z materiálneho chápania právneho štátu vyplýva povinnosť prokurátora konať len v medziach zákona v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, nie je preto prípustné, aby prokurátor verejne ovplyvňoval verejnú mienku týkajúcu sa vedenia trestného procesu, kde vystupuje ako štátny orgán.

9. V súvislosti s možným spochybnením verejného vnímania nestrannosti pri medializácii subjektívnych stanovísk prokurátorov poukázal disciplinárny senát aj na stanovisko osobitného spravodajcu Organizácie spojených národov pre nezávislosť sudcov a právnikov z 29. apríla 2019, v zmysle ktorého pri uplatňovaní slobody prejavu by sudcovia a prokurátori mali mať na pamäti svoju zodpovednosť a povinnosti štátnych zamestnancov a mali by byť zdržanliví pri vyjadrovaní svojich stanovísk a názorov za akýchkoľvek okolností, keď by ich vyhlásenie mohlo v očiach rozumného pozorovateľa objektívne ohroziť ich funkciu alebo ich nezávislosť či nestrannosť. Sudcovia a prokurátori by mali byť vo vzťahoch s tlačou opatrní. Vždy by sa mali zdržať komentárov k prípadom, ktorými sa zaoberajú, a vyhýbať sa akýmkoľvek neopodstatneným pripomienkam, ktoré by mohli spochybníť ich nestrannosť.

10. Disciplinárny senát uznal, že aj prokurátor je adresátom čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy, má právo vyjadrovať sa k právnym problémom, kritizovať svojho nadriadeného, avšak vyjadrenie jeho názoru má mať svoje náležité miesto, formu a spôsob. Primárne by sa tak malo diať na odbornej úrovni, pracovných stretnutiach, resp. na stránkach odborných periodík vecnou, nie osobnou formou.

11. Disciplinárny senát sa venoval aj posudzovaniu otázky, či jeho výklad povinnosti zdržanlivosti prokurátora môže spôsobiť neprimeraný odradzujúci účinok, tzv. „chilling

effect“ na slobodu prejavu v kontexte rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“), t. j. či pod vplyvom rozhodnutia disciplinárneho senátu v tejto veci nemôže nastať negatívny efekt, keď by z dôvodu hrozby postihu (hoci aj symbolického) došlo k nežiaducemu tlmeniu diskusie na témy verejného záujmu. Disciplinárny senát poukázal na rozhodnutia ESLP vo veciach Wille proti Lichtenštajnsku, Kayasu proti Turecku, Di Giovanni proti Taliansku, v zmysle ktorých od osôb pôsobiacich v rámci justičnej sféry je *a priori* možné očakávať zdržanlivosť pri výkone ich slobody prejavu, a to najmä v prípadoch, keď by takýmito prejavmi mohla byť dotknutá autorita alebo neustrannosť výkonu súdnej moci. Európsky súd pre ľudské práva uznáva zdržanlivosť pri informovaní verejnosti o neskončených prípadoch s dôrazom na rešpektovanie princípu prezumpcie nevinoty, prípadné obmedzenia musia sledovať legitímny cieľ, akceptované sú informatívne vyjadrenia nezverejňujúce žiadne dôverné informácie (Brisic proti Rumunsku). Povinnosť zdržanlivosti možno chápať aj ako povinnosť lojálnosti a jej podstata má napomáhať štátu v plnení jeho funkcií. Tieto povinnosti majú viesť primárne k odstráneniu protiprávneho konania v rámci príslušného orgánu prostredníctvom inštančného postupu, resp. iného orgánu. Len v prípade zjavnej neuskutočiteľnosti takéhoto postupu je prípustnou možnosťou medializácia veci (Guja proti Moldavsku).

12. Zužujúci výklad povinnosti zachovávať zdržanlivosť je podľa judikatúry ESLP na mieste, ak ide o základné otázky fungovania súdneho systému ako inštitúcie nevyhnutnej pre riadne fungovanie demokratickej spoločnosti, keď je otázka verejnej diskusie vecou verejného záujmu (Morice proti Francúzsku, Todorova proti Bulharsku). Podľa názoru disciplinárneho senátu ale v prejednávannej veci nešlo o tieto prípady, pričom aktuálna právna úprava sa nejaví ako neprimerane reštriktívna, ale sleduje legitímny cieľ, ktorým je primeraná spoločenská a právna rovnováha medzi jednotlivými záujmami, ktoré by neobmedzeným výkonom slobody prejavu konkrétnym prokurátorom, resp. protiprávnym výkonom tohto práva mohli byť dotknuté.

13. Disciplinárny senát rozdelil podľa obsahu celé stanovisko zverejnené sťažovateľom na tri časti, pričom jeho druhá časť (začínajúca textom „*Bez toho, aby sme mali ambíciu zasahovať do vyšetrovania...*“, končiaca textom „*... vytvára pochybnosť o selektívnosti dôkazov, na ktorých je obvinenie vznesené.*“, pozn.) má podľa disciplinárneho senátu povahu polemiky s konkrétnym uznesením o vznesení obvinenia, ktorá obsahuje viaceré subjektívne názory a hodnotiace úsudky disciplinárne obvineného na vec, ktorá nebola právoplatne skončená. Disciplinárny senát túto časť stanoviska podrobil testu, či požíva ochranu podľa judikatúry ESLP týkajúcej sa slobody prejavu, a to z pohľadu, či

- zverejnené stanovisko sa vzťahovalo na základné otázky fungovania súdneho systému ako inštitúcie nevyhnutnej pre riadne fungovanie demokratickej spoločnosti,
- informácie poskytnuté v stanovisku mali povahu hodnoverných a spoľahlivých informácií,
- postup disciplinárne obvineného pri medializácii stanoviska bol v súlade so zásadou lojality.

14. K otázke, či sporná časť vyjadrenia sťažovateľa reaguje na základné otázky fungovania súdneho systému ako inštitúcie nevyhnutnej pre riadne fungovanie demokratickej spoločnosti, disciplinárny senát zohľadnil jeho nosnú (druhú) časť, ktorej obsahom je polemika s konkrétnym uznesením o vznesení obvinenia, ktoré ako také bolo predmetom záujmu

verejnosti, avšak nejde o vec verejného záujmu riešiacu základné otázky fungovania súdnictva či prokuratúry. O uvedenom svedčí aj tvrdená motivácia sťažovateľa k podaniu predmetného vyjadrenia, ktorou bolo zastanie sa prokurátorov ÚŠP, ako i spolupracujúcich policajtov pred medializovanými útokmi. Za vec verejného záujmu možno považovať otázky týkajúce sa na jednej strane vyvodzovania trestnoprávnej zodpovednosti u osôb pôsobiacich vo verejných funkciách, resp. na strane druhej otázky zákonnosti takto vedených trestných konaní. Bezprostredný presah na tieto otázky však zo zverejneného stanoviska podľa disciplinárneho senátu nevyplýval. O prítomnosti verejného záujmu nesvedčila ani povaha komentovaného uznesenia o vznesení obvinenia, keďže išlo o prvostupňové rozhodnutie, proti ktorému bolo prípustné podanie opravného prostriedku, v čase rozhodovania disciplinárneho senátu bolo trestné konanie prerušené. Zverejnené stanovisko malo povahu mediálneho vyhodnocovania dôkaznej a procesnej situácie v konkrétnej trestnej veci, pričom presne takýto postup spochybňuje autoritu a nestrannosť súdnej moci, resp. prokuratúry.

15. Ďalej disciplinárny senát hodnotil bez toho, aby posudzoval vecnú správnosť dotknutého vyjadrenia, či mal sťažovateľ k dispozícii relevantný zdroj informácií z hľadiska hodnovernosti svojich tvrdení. Sťažovateľ nemal v danej dobe k dispozícii vyšetrovací spis, nebol v danej trestnej veci dozorovým prokurátorom, pričom verejne spochybnil uznesenie o vznesení obvinenia, hoci zákonnosť tohto uznesenia v inštančnom postupe nebol oprávnený relevantne posudzovať, čo malo za následok znepokojenie verejnosti nad zákonnosťou postupu a rozhodovania orgánov činných v trestnom konaní.

16. Disciplinárny senát posudzoval vyjadrenie sťažovateľa aj v kontexte zásady lojality, čo v prípade prokurátorov znamená, že prípadná zistená nezákonnosť by mala byť napravená primárne v rámci výkonu ich právomocí. Konkrétne v prípade sťažovateľa nebolo preukázané, že by sa sám zo svojej pozície formálne domáhal preskúmania zákonnosti komentovaného uznesenia, namiesto toho zvolil priamo cestu medializácie, ktorá ale vo svojich dôsledkoch nemala žiadnu právnu relevanciu. Disciplinárny senát konštatoval, že pri podávaní sporného stanoviska došlo k určitej výmene rolí, keď sťažovateľ na jednej strane podal stanovisko ako špeciálny prokurátor a súčasne v stanovisku fakticky vystupoval ako obhajca v predmetnej trestnej veci. Takéto angažovanie sťažovateľa v trestnej veci, v ktorej nie je dozorovým prokurátorom, pritom bolo spôsobilé vyvolať pochybnosti o jeho nestrannosti.

17. Disciplinárny senát nepovažoval za relevantné námietky sťažovateľa o tvrdenom neštandardnom postupe vedenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“) ani jeho poukazovanie na výroky iných prokurátorov, ktorí neboli disciplinárne postihnutí. Disciplinárny senát sa na druhej strane nestotožnil ani s tvrdeniami navrhovateľa, že sťažovateľ dehonestoval prácu vyšetrovateľa, dozorového prokurátora Krajskej prokuratúry v Bratislave, ako aj sudkyne Okresného súdu Bratislava III, keďže polemika nemala znevažujúci či urážlivý charakter a nebola vo vyslovenom smere ani adresovaná.

18. Sťažovateľ zverejnením svojho vyjadrenia porušil aj pokyn č. 12/2006, ktorý sa na neho bezpochyby vzťahoval a v zmysle ktorého sa k neukončeným trestným veciam vyjadruje

dozorový prokurátor, ktorým v tomto prípade nebol sťažovateľ ani ÚŠP, ale bola ním Krajská prokuratúra v Bratislave, v mene ktorej bol oprávnený podávať vyjadrenia jej hovorca.

19. Vo vzťahu k uloženému disciplinárnemu opatreniu disciplinárny senát vzal do úvahy, že táto vec predstavuje do istej miery nówum vo vzťahu k otázke zdržanlivosti vyjadrovania sa prokurátora, ktorá v judikatúrnej podobe disciplinárneho konania dosiaľ nebola riešená, a základným východiskom disciplinárneho senátu pri ukladaní disciplinárneho opatrenia bola snaha byť súdom „*ukazujúcim cestu*“ než byť súdom trestajúcim (Todorova proti Bulharsku) a meritum rozhodovania videl disciplinárny senát skôr v načrtnutí mantinelov vyjadrovania sa prokurátorov *pro futuro* než v samotnom trestaní disciplinárne obvineného.

## II.

### Argumentácia sťažovateľa

20. Proti napadnutému rozhodnutiu disciplinárneho senátu podal sťažovateľ túto ústavnú sťažnosť, v ktorej argumentuje v dvoch základných líniách:

a) Podľa sťažovateľa došlo k porušeniu jeho základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie nedodržaním záruky nezávislosti disciplinárneho senátu v zmysle záruk formulovaných judikatúrou ESLP a týkajúcich sa (i) spôsobu vymenovania/výberu jeho členov, (ii) trvania ich funkčného obdobia, (iii) existencie záruk proti vonkajším tlakom a (iv) existencie zdania nezávislosti.

Spôsob vymenovania členov disciplinárneho senátu považuje sťažovateľ za problematický v tom, že jeho členmi sú dvaja prísediaci z radov prokurátorov, ktorí sú služobne podriadení navrhovateľovi generálnemu prokurátorovi, a v prípade, ak nebudú rozhodovať v súlade s názorom navrhovateľa, môžu byť z jeho strany nepriaznivo postihnutí.

Z hľadiska trvania ich funkčného obdobia sa sťažovateľovi javí problematickým, že k zániku funkcie prísediaceho dochádza zo zákona momentom, keď sa proti nemu začne disciplinárne konanie, ktoré je oprávnený iniciovať na základe vlastného uváženia generálny prokurátor, ktorý týmto spôsobom môže ovplyvňovať zloženie disciplinárneho senátu.

Ani pri skúmaní existencie záruk proti vonkajším tlakom sťažovateľ nie je presvedčený o nezávislosti disciplinárneho senátu. Problematickým je už spomenutá podriadenosť dvoch prísediacich z radov prokurátorov generálnemu prokurátorovi. V tejto súvislosti sťažovateľ poukazuje na rozhodnutie ESLP vo veci Oleksandr Volkov proti Ukrajine z 9. 4. 2013, sťažnosť č. 21722/11. V prípade Grosam proti Českej republike (rozhodnutie z 23. 6. 2022, sťažnosť č. 19750/13) ESLP formuloval, že za nezávislý súd nemôže byť považovaný disciplinárny senát rozhodujúci o disciplinárnom previnení súdneho exekútora, ktorého členovia sú súdni exekútori podriadení výkonnej moci (ministerstvu spravodlivosti) a navyše aj v konkurenčnom postavení k disciplinárne stíhanému. Títo členovia sú materiálne, administratívne aj finančne závislí od externých faktorov – v konkrétnostiach od ministerstva spravodlivosti, ktoré podávalo návrh na disciplinárne konanie sťažovateľa, dozorevalo súdnych exekútorov, rozhodovalo o ich odmeňovaní a aj o podaní návrhu na začatie disciplinárneho konania. Tieto závery aplikuje sťažovateľ aj na zloženie disciplinárneho senátu vo svojej veci, nezávislosť a nestrannosť disciplinárneho senátu je ohrozená monokratickým a hierarchickým nastavením prokuratúry, pričom aj tu existuje podriadenosť medzi členmi senátu a navrhovateľom disciplinárneho konania – generálnym prokurátorom.

Rovnako aj zdanie nezávislosti členov disciplinárneho senátu je narušené už uvedenými dôvodmi.

Nedostatok nezávislosti súdu je umocnený aj tým, že proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu neexistuje opravný prostriedok, iba podanie ústavnej sťažnosti, ktorá ale podľa sťažovateľa neposkytuje úplný prieskum napadnutého rozhodnutia.

Sťažovateľ načrtnutý problém považuje za systémový, spôsobený priamo znením disciplinárneho súdneho poriadku, preto tieto námietky ani neformuloval v rámci disciplinárneho konania. Ak je sťažovateľ priamo zasiahnutý touto právnou úpravou, dochádza k porušeniu jeho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a ústavný súd má právomoc mu poskytnúť ochranu.

b) Druhá línia argumentácie sťažovateľa sa týka tvrdeného porušenia jeho práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ods. 1, 2 ústavy a čl. 10 ods. 1 dohovoru. Sťažovateľ rozsiahlo poukazuje na rozhodovaciu činnosť ESLP vo vzťahu k čl. 10 ods. 1 dohovoru, pričom tvrdí, že disciplinárny senát v napadnutom rozhodnutí nesprávne posudzoval zásah do práva na slobodu prejavu, pretože sa obmedzil len na test, či sa sporné stanovisko sťažovateľa vzťahovalo na základné otázky súdneho systému ako inštitúcie nevyhnutne potrebnej na fungovanie demokratickej spoločnosti, či informácie mali povahu hodnoverných a spoľahlivých informácií a či postup sťažovateľa pri medializácii bol v súlade so zásadou lojality, čo sú okolnosti, ktoré sa vyhodnocujú pri posudzovaní prejavov whistle-blowerov, čo však prípad sťažovateľa nie je.

Podľa názoru sťažovateľa bolo potrebné vykonať test proporcionality, v ktorom sa zohľadnia aj (i) celkový kontext stanoviska, (ii) motív sťažovateľa, (iii) sila výrokov sťažovateľa, (iv) či existovala naliehavá sociálna potreba na disciplinárnom potrestaní, (v) či existovali miernejšie opatrenia proti sťažovateľovi a (vi) či boli dostatočné a relevantné dôvody na taký zásah do slobody prejavu (s odkazom na vec Amihalachioaie proti Moldavsku, rozhodnutie z 20. 4. 2004 o sťažnosti č. 60115/00).

Z hľadiska kontextu sťažovateľ poukazuje na vtedajšiu situáciu, keď médiá podávali rozsiahle informácie o tom, ako prebiehajú procesy, ktoré označili ako „vojna v polícii“. Neštandardná situácia spočívala vo vznesení obvinenia osobám za zločin marenia spravodlivosti, zločin krivej výpovede a krivej prísahy v čase prebiehajúceho trestného stíhania, v ktorom mali postavenie svedkov, pričom bolo úlohou príslušného súdu konajúceho v danej trestnej veci posúdiť vierohodnosť týchto svedkov. Vyjadrenie sťažovateľa sa obmedzilo na vecné hodnotenie právnych otázok tak, aby diskusia o otázkach práce polície a prokurátorov, ktorá prebiehala v médiách, nebola skreslená či zavádzaná z dôvodu poskytnutia priestoru len jednému názoru, ktorý obviňoval vyšetrovateľov Národnej kriminálnej agentúry (ďalej len „NAKA“) a prokurátorov ÚŠP z nezákonnej činnosti, pričom proti týmto vyjadreniam sa zo strany generálnej prokuratúry neozvala žiadna kritika.

Motívom sťažovateľa nebolo brániť svoju osobu, ale išlo o obranu vyšetrovateľov NAKA a dozorujúcich prokurátorov ÚŠP v situácii, keď podľa sťažovateľa štát zlyhal pri obrane príslušníkov súdnej moci pred nepodloženou kritikou.

Obsah stanoviska sťažovateľa podľa jeho názoru zodpovedal aj požiadavke primeranosti, keďže tento len reagoval na už vyslovenú verejnú kritiku činnosti vyšetrovateľov NAKA

a prokurátorov ÚŠP, teda aj obrana ich práce by mala požívať ochranu. V konečnom dôsledku bez plurality názorov nemôžeme hovoriť o demokracii a ani o právnom štáte.

Sťažovateľ pripustil existenciu naliehavej sociálnej potreby na kontrole dodržiavania povinnosti zdržanlivosti, avšak je toho názoru, že v jeho prípade neboli dané dostatočné dôvody na zásah do slobody prejavu. Sťažovateľ neporušil princíp prezumpcie neviny (čo konštatoval aj disciplinárny senát) a nezasiahol ani do osobnostných práv iných osôb. Je preto potrebné vyvažovať, či záujem na obmedzení slobody prejavu sťažovateľa skutočne v danom prípade a kontexte prevyšoval záujem na slobode jeho prejavu. Opätovne sťažovateľ poukazuje na odlišný prístup generálneho prokurátora pri posudzovaní výrokov iného prokurátora, ktorý nebol disciplinárne postihnutý. Zásah do jeho slobody prejavu nemožno ospravedlňovať ani záujmom na zachovaní dôvernosti informácií z trestného stíhania ani záujmom na riadnom vyšetrení danej trestnej veci.

Sťažovateľ nesúhlasí s názorom disciplinárneho senátu, že jeho výroky sa nedotýkali otázky celospoločenského záujmu. V kontexte celého jeho vyjadrenia je jasné, že sťažovateľ iba prispel do už prebiehajúcej verejnej debaty o práci vyšetrovateľov NAKA a prokurátorov ÚŠP, ktorú otvorili už iní prokurátori Krajskej prokuratúry v Bratislave (medializovaním informácií o ich nespolupráci a navádzaní svedkov na krivé výpovede). Išlo o otázku verejného záujmu týkajúcu sa riadneho fungovania polície a prokuratúry.

Z hľadiska existencie menej reštriktívnych opatrení mal navrhovateľ k dispozícii aj miernejšie opatrenia, ktoré v prípadoch iných prokurátorov aj použil. Na informácie podané prokurátorom Krajskej prokuratúry v Bratislave reagoval na operatívnej porade s tým, aby si prokurátori dôsledne overili správnosť všetkých poskytovaných informácií. Nemožno rozumne vysvetliť, prečo v prípade sťažovateľa bolo potrebné uložiť disciplinárne opatrenie, keď uvádzal pravdivé informácie s cieľom obrany práce NAKA a prokurátorov ÚŠP, nie na účely diskreditácie iných.

Napriek miernosti uloženej sankcie je samotné disciplinárne stíhanie vnímané veľmi citlivo a neprispieva k verejnej diskusii o práci prokuratúry, naopak, má za následok oslabenie autority prokuratúry, napadnuté rozhodnutie rozdeľuje aj spoločnosť, ktorá konflikt medzi trestnými stíhaniami dozorovanými ÚŠP a trestnými stíhaniami dozorovanými Krajskou prokuratúrou v Bratislave vníma veľmi citlivo.

c) Sťažovateľ v závere zhrnul, že pre uloženie disciplinárneho opatrenia neboli dané dostatočné a relevantné dôvody, existoval tu aj miernejší postih neohrozujúci autoritu a nestrannosť prokuratúry, nebol daný ani záujem na ochrane dôverných informácií, keďže komentované uznesenie o vznesení obvinenia bolo už skôr medializované inými osobami, čím malo dôjsť k zásahu do základného práva sťažovateľa na slobodu prejavu v rozpore s podmienkami podľa čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru.

### III.

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

21. Podstatou ústavnej sťažnosti je sťažovateľom tvrdené porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 10 ods. 1 dohovoru napadnutým rozhodnutím najvyššieho správneho súdu, ktorým bol sťažovateľ

uznaný za vinného z disciplinárneho previnenia spočívajúceho v porušení povinnosti prokurátora zdržať sa verejného vyslovovania svojho názoru na prípady, ktoré nie sú právoplatne skončené, vyplývajúcej z § 26 ods. 1 písm. i) zákona o prokurátoroch, za čo mu bolo uložené disciplinárne opatrenie – písomné pokarhanie a uložená povinnosť nahradiť trovy disciplinárneho konania vo výške 120 eur.

### **III.1. K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie:**

22. Sťažovateľ namieta porušenie označených práv z dôvodu porušenia princípu nezávislosti súdu, konkrétne disciplinárneho senátu rozhodujúceho o jeho disciplinárnom previnení. Dôvody porušenia princípu nezávislosti súdu vidí sťažovateľ v právnej úprave v disciplinárnom súdnom poriadku, v zmysle ktorej sa disciplinárny senát skladá z piatich členov, traja z nich sú sudcovia najvyššieho správneho súdu a zvyšní dvaja sú prísediaci z radov prokurátorov, ktorí v rámci hierarchického usporiadania prokuratúry podliehajú priamo navrhovateľovi disciplinárneho stíhania – generálnemu prokurátorovi.

23. Sťažovateľ teda vyvodzuje porušenie svojho základného práva z existencie a obsahu konkrétnej právnej úpravy, ktorá však požíva tzv. prezumpciu ústavnosti a súladu s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 124 ods. 1 ústavy. To znamená, že platnú a účinnú právnu úpravu je potrebné rešpektovať, kým ústavný súd v rámci konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy nerozhodne inak (porov. I. ÚS 259/07). V zmysle ustálenej rozhodovacej praxe ústavného súdu postup súdu v súlade s platným a účinným zákonom nemožno hodnotiť ako porušovanie základných ľudských práv (napr. I. ÚS 8/96, I. ÚS 6/97, II. ÚS 81/00, IV. ÚS 74/2019). Nápravu sťažovateľom namietaného systémového nedostatku právnej úpravy nie je možné dosiahnuť pred ústavným súdom v konaní o ústavnej sťažnosti.

24. V konkrétnom disciplinárnom konaní proti sťažovateľovi nebolo sporné, že kreovanie členov disciplinárneho senátu prebehlo v súlade s dikciou § 5 a § 6 disciplinárneho súdneho poriadku, disciplinárny senát bol teda ustanovený v súlade so zákonom. O disciplinárnom previnení sťažovateľa rozhodovali zákonní sudcovia, preto ústavný súd nemôže v tomto konaní akceptovať tvrdenie o porušení práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru z hľadiska inštitucionálnych garancií nezávislosti disciplinárneho súdu. Nezávislosť súdu sa týka predovšetkým postavenia a štruktúry súdneho orgánu v systéme orgánov verejnej moci a spočíva v existencii garancií neutrality súdu a sudcov a ich ochrany pred vonkajšími vplyvmi. Nie je však vylúčené aj posudzovanie nezávislosti vo vzťahu k vnútro-systémovým vplyvom, napríklad vo vzťahu ku kolegom či k nadriadeným plniacim úlohy správy súdnictva (porov. Parlov-Tkalčič v. Chorvátsko, rozsudok z 22. 12. 2009, sťažnosť č. 24810/06, bod 86). Tieto pochybnosti je však potrebné a možné odstrániť vo vzťahu ku konkrétnym sudcom (ibid., bod 67). V okolnostiach posudzovanej veci mal sťažovateľ možnosť v prípade existencie konkrétnych pochybností o nezávislosti (alebo nestrannosti) jednotlivých členov disciplinárneho senátu vzniesť námietku zaujatosti v zmysle § 24 disciplinárneho súdneho poriadku, čo ústavný súd považuje za účinný právny mechanizmus preskúmania otázky potenciálnej nezávislosti a nestrannosti jednotlivých členov disciplinárneho senátu. Sťažovateľ v rámci disciplinárneho konania žiadnu takúto námietku nevzniesol.

25. Nad rámec uvedeného záveru ústavný súd k otázke zloženia disciplinárneho senátu dodáva, že zmiešané zloženie disciplinárnych senátov je praxou aj v iných krajinách Rady Európy bez toho, aby to vyvolalo pochybnosti o ich nestrannosti: „Súd nemôže poprieť výhodu, že kolegiálne súdy so zmiešaným zložením, odbornými a laickými sudcami prejednávajú spory v oblastiach, kde sú skúsenosti týchto sudcov potrebné na urovanie konkrétnych otázok, ktoré môžu vzniknúť.“ (pozri mutatis mutandis Langborger proti Švédsku, rozsudok z 22. 6. 1989, séria A číslo 155, § 34, Luka proti Rumunsku, rozsudok z 21. 6. 2009, sťažnosť č. 34197/02, § 42).

26. V posudzovanom prípade bol disciplinárny senát päťčlenný, traja členovia sú sudcami najvyššieho správneho súdu, dvaja sú prísediacimi z radov prokurátorov, teda o disciplinárne obvinenom nerozhodujú iba prokurátori, ale rozhodovacia právomoc prináleží rozhodovacej formácii senátu ako celku, pričom väčšinové postavenie patrí profesionálnym sudcom [na rozdiel od skutkových okolností v sťažovateľom argumentovanom rozhodnutí Grosam v. Česká republika, kde sudcovia tvorili menšinu 2 zo 6 členov senátu (rozhodnutie z 23. 6. 2022, sťažnosť č. 19750/13, § 117); porovnaj aj III. ÚS 350/2020, ods. 49]. Hlasovanie disciplinárneho senátu je tajné. Okrem toho ak by aj došlo k sťažovateľom modelovanej situácii, že navrhovateľ ako generálny prokurátor by podal návrh na disciplinárne stíhanie jedného z členov disciplinárneho senátu, čím by zanikla jeho funkcia prísediaceho v konkrétnej veci, na jeho miesto by bol vybraný iný prísediaci z databázy prísediacich prokurátorov, a to náhodným spôsobom, teda je tu vylúčený priamy vplyv navrhovateľa na výber konkrétnych členov disciplinárneho senátu. Navrhovateľ ako generálny prokurátor rovnako nemá priamy vplyv na výber prokurátorov do databázy prokurátorov, ktorí sú volení Radou prokurátorov Slovenskej republiky, ktorú tvoria predsedovia prokurátorských rád, pričom funkcia generálneho prokurátora je nezlučiteľná s členstvom v prokurátorskej rade.

27. Ústavný súd tiež dáva do pozornosti, že v prípade, ak by v databáze prísediacich neboli aspoň tri osoby, v zmysle § 9 ods. 4 disciplinárneho súdneho poriadku, prísediaci by sa vyberali náhodným výberom zo všetkých databáz prísediacich (t. j. súdnych exekútorov, notárov a iných osôb zvolených súdnou radou). Ak by ani v jednej databáze prísediacich neboli aspoň traja prísediaci, disciplinárne konanie vykoná disciplinárny senát, ktorý sa skladá z predsedu disciplinárneho senátu a dvoch sudcov disciplinárneho senátu.

28. Sťažovateľom formulovanú obavu o prípadnom postihu členov disciplinárneho senátu z radov prokurátorov zo strany generálneho prokurátora ústavný súd nepovažuje za relevantnú, keďže o disciplinárnej zodpovednosti prokurátorov rozhoduje najvyšší správny súd v päťčlennom disciplinárnom senáte, a nie disciplinárny navrhovateľ.

29. Neexistenciu možnosti podania opravného prostriedku vo veci sťažovateľa nepovažuje ústavný súd za ústavnoprávne problematickú, a to aj s prihliadnutím na judikatúru ESLP. Podľa § 37 ods. 1 disciplinárneho súdneho poriadku proti disciplinárnemu rozhodnutiu môže podať odvolanie

a) disciplinárne obvinený, ak mu ukladá disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu,

b) navrhovateľ, ak navrhol uloženie disciplinárneho opatrenia podľa písmena a) a disciplinárny senát toto disciplinárne opatrenie neuložil.

30. Opravný prostriedok je teda pre disciplinárne obvineného dostupný, ak mu bolo uložené disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu, t. j. ukončenie výkonu jeho funkcie. Tento prístup zákonodarca zvolil z dôvodu, že ukončenie výkonu funkcie je závažnou sankciou a toto disciplinárne stíhanie môže napĺňať tzv. Engelovské kritériá ustálené primárne pre účely interpretácie pojmu „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 dohovoru (porov. Zolotukhin v. Rusko, č. 14939/03, rozsudok Veľkej komory ESĽP z 10. 2. 2009, bod 53; Khmel v. Rusko, č. 20383/04, rozsudok ESĽP z 12. 12. 2013, bod 59), keď v zmysle čl. 2 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd každý, koho súd uzná za vinného z trestného činu, má právo dať preskúmať výrok o vine alebo treste súdom vyššieho stupňa.

31. Keďže sťažovateľovi bolo uložené disciplinárne opatrenie – písomné napomenutie, nemal k dispozícii právo na podanie odvolania, ktoré v tomto prípade nie je dohovorom garantované. V jeho dispozícii však bolo podanie ústavnej sťažnosti, čo aj využil, pričom ústavný súd sa dôvodmi jeho ústavnej sťažnosti bude zaoberať a posúdi udržateľnosť záverov rozhodnutia disciplinárneho senátu v kontexte základných práv, ktorých porušenie je namietané.

32. V časti namietajúcej porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľa ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), pretože nebola preukázaná vecná súvislosť medzi námietkami sťažovateľa a tvrdým porušením jeho práv.

### **III.2. K namietanému porušeniu práva na slobodu prejavu:**

33. Sťažovateľ namieta, že napadnuté rozhodnutie disciplinárneho senátu zasahuje do jeho práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ods. 1 ústavy a čl. 10 ods. 1 dohovoru, pričom povaha tohto zásahu sa nezhoduje s požiadavkami v zmysle čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru.

#### **III.2.1. Všeobecné východiská:**

34. V zmysle čl. 26 ods. 1 ústavy sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.

35. V zmysle čl. 26 ods. 4 ústavy slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

36. Podľa čl. 10 ods. 1 dohovoru každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam.

37. Podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré stanovuje zákon, a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky, ochranu povesti alebo práv iných, zabránenia úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.

38. S ohľadom na námietky sťažovateľa ústavný súd pri hodnotení správnosti záverov odôvodnenia napadnutého rozhodnutia disciplinárneho senátu skúmal, či jeho závery zodpovedajú prípustnému obmedzeniu slobody prejavu v zmysle čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru, pričom namietané porušenie skúmal spoločne, vychádzajúc z judikatúry ESĽP k načrtnutej problematike, na ktorú sa odvoláva aj sťažovateľ a z ktorej koniec koncov vychádzal aj disciplinárny senát.

39. Disciplinárny senát považoval za spornú nasledujúcu časť zverejneného vyjadrenia sťažovateľa:

*„Bez toho, aby sme mali ambíciu zasahovať do vyšetrovania, v ktorom vykonáva dozor iná súčasť prokuratúry, musíme stručne reagovať na zverejnené uznesenie o vznesení obvinenia špecializovaným tímom ÚIS.*

*Zo zverejneného uznesenia je zrejmé, že kľúčovým svedkom v danej veci je bývalý vedúci jedného z operatívnych oddelení NAKA J. K.. Tento vypovedá, že známa SMS medzi ním a vyšetrovateľom NAKA J. Č. zo dňa 22. 8. 2020 bola zaslaná ešte pred výsluchom svedka C. D., a teda zápisnica z výsluchu tohto svedka zo dňa 20. 8. 2020 bola antedatovaná. Samotné uznesenie však z evidencie vstupu osoby C. D. konštatuje, že táto osoba bola v budove NAKA len dňa 18. 8. 2020 a dňa 20. 8. 2020 (teda v deň vykonania výsluchu). Rovnako sa dá objektívne z dátového súboru ustáliť presný čas, kedy bol výsluch tohto svedka uskutočnený. Je preto zrejmé, že výpoveď kľúčového svedka J. K. je v rozpore s objektívnymi zabezpečenými dôkazmi. Uznesenie síce konštatuje, že nie je zrejmé, z akého dôvodu bol C. D. v budove NAKA aj dňa 18. 8. 2020, keďže sa nezúčastnil žiadneho úkonu, avšak ani toto konštatovanie nie je v súlade s realitou. V spise (ktorého fotokópiu má špecializovaný tím ÚIS k dispozícii) sa totiž nachádza úradný záznam o nazretí do spisu touto osobou práve dňa 18. 8. 2020 (v trestnej veci T.).*

*Na výpovedi a spolupráci J. K. je pritom založená značná časť dôkazov (vrátane prepisov zabezpečených ITP), ktoré viedli k vzneseniu obvinenia. Rovnako nie je z uznesenia zrejmé, z akého dôvodu sa J. K. rozhodol vypovedať až na jar 2021, keď sa skutky, o ktorých vypovedá, mali stať v lete 2020. Takisto nie je zrejmé jeho procesné postavenie v danej veci, keďže pri danej právnej kvalifikácii neprichádza postup podľa § 205 Trestného poriadku (dočasné odloženie vznesenia obvinenia) do úvahy.*

*Z daného uznesenia zároveň nevyplýva, či ku skutku pod bodom 3) bol vypočítaný ako svedok dozorový prokurátor Krajskej prokuratúry Bratislava, ktorý bol v danej veci činný, a opakovane sa v tomto uznesení jeho osoba zmieňuje. Ak bol vypočítaný, ale jeho výsluch nie je uvedený v uznesení o vznesení obvinenia, tak to vytvára pochybnosť o selektívnosti dôkazov, na ktorých je obvinenie vznesené.“*

40. Z hľadiska posúdenia, či obmedzenie slobody prejavu sťažovateľa podlieha kritériám ustanoveným v čl. 10 ods. 2 dohovoru, je potrebné posúdiť, (i) či tu existoval zásah a (ii) či išlo o zásah odôvodnený v tom zmysle, či išlo o zásah predpísaný zákonom (ii-1), či sa ním sledoval legitímny cieľ (ii-2) a či šlo o zásah nevyhnutný v demokratickej spoločnosti [ii-3 (porov. Brisc proti Rumunsku, rozsudok z 11. 12. 2018, sťažnosť č. 26238/10)].

41. Z hľadiska existencie zásahu je nepochybné, že sťažovateľ bol disciplinárne postihnutý za svoje vyjadrenie, ktoré bolo uverejnené v denníku s celoštátnou pôsobnosťou.

42. Odôvodnenosť zásahu, ako to z dôvodov napadnutého rozhodnutia vyplýva, bola daná zákonom o prokurátoroch, ktorý prokurátorom ustanovuje povinnosť zdržať sa verejného vyslovovania svojho názoru na prípady, ktoré nie sú právoplatne skončené, za legitímny cieľ možno všeobecne označiť potrebu regulovania poskytovania informácií o prebiehajúcich trestných veciach s cieľom, aby nedošlo k sťaženiu vyšetrovania, prezradeniu tajných informácií a aby sa zabránilo narušeniu spoločenskej a právnej rovnováhy medzi jednotlivými záujmami, ktoré by neobmedzeným výkonom slobody prejavu konkrétnym prokurátorom, resp. protiprávnym výkonom tohto práva mohli byť dotknuté (ods. 65 napadnutého rozhodnutia), ako aj zachovanie autority a nezávislosti súdnictva a prokuratúry ako aparátu podieľajúceho sa na výkone súdnej moci (porov. Baka proti Maďarsku, sťažnosť č. 20261/12; z 27. 5. 2014, ods. 156; Di Giovanni proti Taliansku, sťažnosť č. 51160/06, rozhodnutie z 9. 7. 2013, ods. 74).

### **III.2.2. K povinnosti zdržanlivosti predstaviteľov súdnej moci v judikatúre EŠLP:**

43. Z hľadiska nevyhnutnosti zásahu v demokratickej spoločnosti EŠLP vo svojej judikatúre osobitne formuloval všeobecné princípy slobody prejavu týkajúce sa osôb spojených s výkonom spravodlivosti, za ktoré považuje okrem sudcov aj prokurátorov (*Guide to Article 10 – Freedom of expression*, s. 81 a nasl. Dostupné na internete: [https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_10\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_10_eng.pdf)). Podľa jeho názoru tieto osoby sú adresátmi čl. 10 ods. 1 dohovoru, ich sloboda prejavu je však užšia oproti iným profesiám. Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že kedykoľvek „je v hre“ sloboda prejavu štátnych zamestnancov, osobitný význam predstavujú aj povinnosti a zodpovednosť podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru, ktorý umožňuje ponechanie miery voľnej úvahy (margin of appreciation) vnútroštátnym orgánom pre posúdenie, či je napadnutý zásah primeraný cieľu, ktorým je zachovanie autority a nestrannosti súdnictva (Baka proti Maďarsku, sťažnosť č. 20261/12; rozsudok z 27. 5. 2014, ods. 162; Vogt proti Nemecku, sťažnosť č. 17851/91, rozsudok z 26. 9. 1995, ods. 53; Guja proti Moldavsku, sťažnosť č. 14277/04, rozsudok z 12. 2. 2008, ods. 70; Albayrak proti Turecku, sťažnosť č. 38406/97, rozsudok z 31. 1. 2008, ods. 41). Postavenie prokurátorov, ktorí majú zákonom priamo delegovanú právomoc predchádzať a stíhať trestnú činnosť a chrániť občanov, im ukladá aj povinnosť garantovať individuálne slobody a dodržiavať princípy právneho štátu, prostredníctvom ich podielu na riadnom výkone spravodlivosti sa posilňuje aj dôvera verejnosti v spravodlivosť (Kaysu proti Turecku, sťažnosti č. 64119/00 a č. 76292/01, rozsudok z 13. 11. 2008, ods. 91). Súdne orgány sú pri výkone svojej rozhodovacej funkcie povinné postupovať maximálne zdržanlivo vo vzťahu k prípadom, ktorými sa zaoberajú, aby zachovali obraz nestranných sudcov (Olujic proti Chorvátsku, sťažnosť č. 22330/05, rozsudok z 5. 2. 2009, ods. 59), ale aj pri vyjadrovaní

kritiky na adresu iných štátnych úradníkov a najmä iných sudcov (Di Giovanni proti Taliansku, sťažnosť č. 51160/06, rozhodnutie z 9. 7. 2013, ods. 75 – 86). Európsky súd pre ľudské práva popri dôležitosti zachovania autority súdnictva tiež zdôrazňuje, že riadne fungovanie súdov by nebolo možné bez vzťahov založených na ohľaduplnosti a vzájomnom rešpekte medzi rôznymi predstaviteľmi justičného systému na čele so sudcami a s právnikmi (Morice proti Francúzsku, sťažnosť č. 29369/10, rozsudok z 23. 4. 2015, ods. 170).

44. Z judikatúry ESĽP teda vyplýva, že sudca, resp. iná osoba spojená s výkonom spravodlivosti nemôžu byť vylúčení z možnosti realizovať svoje právo na slobodu prejavu, na strane druhej u takej osoby nie je výkon tohto práva neobmedzený, pretože podlieha limitom uvedeným v čl. 10 ods. 2 dohovoru. Ako z (už aj citovanej) judikatúry ESĽP k tejto otázke (napr. Baka proti Maďarsku, Kudeshkina proti Rusku, rozsudok zo 14. 9. 2009, sťažnosť č. 29492/05; Buscemi proti Taliansku, rozsudok zo 16. 9. 1999, sťažnosť č. 29569/95, ods. 67 alebo rozsudok veľkého senátu z 28. 9. 1999, Wille proti Lichtenštajnsku, sťažnosť č. 28396/95, ods. 61) vyplýva, sudca alebo iná osoba spojená s výkonom spravodlivosti majú právo vyjadrovať a šíriť, a to aj verejne, svoje občianske a politické postoje vrátane názorov otvorene kritických, pričom predmetom kritiky môžu byť aj pomery v samotnej justícii či dokonca na konkrétnom súde. Zmluvné strany však sú na druhej strane oprávnené v nevyhnutne potrebnej miere požadovať, aby výkon práva na slobodu prejavu zo strany sudcov a ďalších predstaviteľov justície bol vykonávaný s istou zdržanlivosťou, teda tak, aby neohrozoval neprijateľným spôsobom autoritu a neustrannosť súdnej moci a nezasahoval do práva konkrétnych účastníkov konania na spravodlivý proces.

45. Z rozhodnutia Baka proti Maďarsku (bod 164) je potrebné vyvodit', že od verejných činiteľov pôsobiacich v súdnictve možno očakávať, že by mali prejavit' zdržanlivosť pri uplatňovaní svojej slobody prejavu vo všetkých prípadoch, kde je pravdepodobné, že bude spochybnená autorita a neustrannosť súdnictva. Rozširovanie aj presných informácií sa musí vykonávať rozvážne a korektne. Ďalej ESĽP formuluje, že otázky týkajúce sa fungovania súdneho systému spadajú do oblasti verejného záujmu a požívajú vysoký stupeň ochrany podľa čl. 10 dohovoru (pozri Kudeshkina, ods. 86 a Morice, ods. 128), a preto musia byť skúmané obzvlášť starostlivo. V kontexte čl. 10 dohovoru ESĽP berie do úvahy okolnosti a celkové pozadie, za ktorých boli dané vyhlásenia urobené (pozri mutatis mutandis, Morice, ods. 162). Na napadnutý zásah je potrebné nazerat' v rámci prípadu ako celku (pozri Wille, ods. 63, Albayrak, ods. 40), pričom osobitný význam má funkcia, ktorú zastáva sťažovateľ, jeho vyhlásenia a kontext, v ktorom boli učené. Napokon ESĽP posudzuje aj tzv. „chilling effect“, ktorý v sebe zahŕňa obavu z možnej sankcie a pôsobí najmä na ostatných sudcov, ktorí sa chcú zúčastniť verejnej diskusie o otázkach týkajúcich sa výkonu spravodlivosti a súdnictva (pozri Kudeshkina, ods. 99 – 100). Tento efekt, ktorý pôsobí v neprospech spoločnosti ako celku, je tiež faktorom, ktorý sa týka primeranosti uloženej sankcie alebo trestného opatrenia (porov. Baka proti Maďarsku, ods. 162 – 167).

46. Z citovaných záverov ESĽP ústavný súd sumarizuje, že od predstaviteľov súdnej moci vo všeobecnosti, t. j. od sudcov, ako aj od prokurátorov, možno vyžadovať zachovanie povinnosti zdržanlivosti pri uplatňovaní slobody prejavu, pričom určenie presných mantinelov je ponechané na voľnom uvážení štátu. Ak sa dotknutý prejav týka základných otázok fungovania súdneho systému, povinnosť zdržanlivosti v konkrétnom prípade môže ustúpiť

diskusii o otázkach verejného záujmu (diskusii o riadnom fungovaní justície), keď sloboda prejavu požíva širšiu mieru ochrany.

### **III.2.3. Posúdenie povinnosti zdržanlivosti v disciplinárnej veci sťažovateľa:**

47. V podmienkach slovenskej právnej úpravy je obmedzenie slobody prejavu prokurátorov explicitne zakotvené v zákone o prokurátoroch, a to v § 26 ods. 1 písm. i), pričom úlohou disciplinárneho senátu je aplikovať toto ustanovenie na konkrétne skutkové okolnosti, a tak rozhodovacou činnosťou načrtávať hranice slobody prejavu prokurátorov a limity akceptovateľného obmedzenia tejto slobody v praxi.

48. Podľa ústavného súdu (PL. ÚS 25/2020) má prokuratúra postavenie osobitného ústavného orgánu právnej ochrany (obdobne ako verejný ochranca práv). Prokuratúra je orgánom štátnej moci nesúcim znaky orgánov výkonnej moci (napríklad pri dozore nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy), ako aj orgánov súdnej moci (najmä vo vzťahu k oprávneniam v trestnom konaní).

49. V disciplinárnom konaní proti sťažovateľovi disciplinárny senát posudzoval, či v konkrétnej skutkovej situácii mohol sťažovateľ uplatniť právo podľa čl. 10 ods. 1 dohovoru, pričom dospel k záverom zhodným s už citovanou judikatúrou ESLP, že prokurátori ako predstavitelia verejnej moci spätí s výkonom spravodlivosti majú možnosť uplatniť slobodu prejavu, avšak táto je limitovaná s ohľadom na ich postavenie, pričom pri výkone slobody prejavu sa od nich očakáva zdržanlivosť, a to najmä v prípadoch, keď by takýmito prejavmi mohla byť dotknutá autorita alebo nestrannosť výkonu spravodlivosti. Povinnosť zdržanlivosti je i povinnosťou lojálnosti a ich podstata má napomáhať štátu v plnení jeho funkcií. Tieto povinnosti majú viesť primárne k odstráneniu protiprávneho konania v rámci príslušného orgánu prostredníctvom inštančného postupu, resp. iného orgánu. Len v prípade zjavnej neuskutočiteľnosti takéhoto postupu je prípustnou možnosťou medializácia veci (Guja proti Moldavsku). Výnimku v tomto smere predstavujú základné otázky fungovania justičného systému ako inštitúcie nevyhnutnej pre riadne fungovanie demokratickej spoločnosti, keď je otázka verejnej diskusie vecou verejného záujmu a keď má byť aj vo vzťahu k obmedzeniu verejných prejavov uplatnený národnými orgánmi „zužujúci výklad“ príslušných zákonných obmedzení (Morice proti Francúzsku, Todorova proti Bulharsku).

50. Z hľadiska vnútroštátnej úpravy disciplinárny senát zhodnotil, že sloboda prejavu prokurátorov je limitovaná § 26 ods. 1 písm. i) zákona o prokurátoroch, v zmysle ktorého prokurátor je povinný zdržať sa verejného vyslovovania svojho názoru na prípady, ktoré nie sú právoplatne skončené, pričom takto formulovaná povinnosť zdržanlivosti nie je neprimerane reštriktívnou a sleduje legitímny cieľ – zachovanie princípu prezumpcie nevinoty, ako aj záujem na nesťažení, resp. nezmarení objasnenia a vyšetrenia veci. Tiež zdôraznil, že v zmysle pokynu č. 12/2006, ktorým sa realizuje právo verejnosti na informácie o činnosti prokuratúry, je na podávanie informácií (aj v neskončených veciach, pozn.) príslušný dozorový prokurátor prostredníctvom svojho hovorca.

51. V prípade sťažovateľa nepovažoval disciplinárny senát za problematické celé jeho verejné vyjadrenie, ale len jeho časť týkajúcu sa konkrétneho uznesenia o vznesení obvinenia, keď

komentovaním rozhodnutia v ešte neskončenej veci sťažovateľ priamo porušil § 26 ods. 1 písm. i) zákona o prokurátoroch.

52. Je potrebné osobitne vziať do úvahy, že disciplinárny senát nekonštatoval bez ďalšieho porušenie uvedeného ustanovenia zákona o prokurátoroch, ale v prvom rade skúmal, či sa sporná časť vyjadrenia sťažovateľa týkala základných otázok fungovania súdneho systému v širšom slova zmysle zahŕňajúcom aj riadne fungovanie prokuratúry. Disciplinárny senát teda vychádzal prioritne z tých záverov judikatúry ESLP, podľa ktorých otázky týkajúce sa fungovania súdneho systému (v kontexte veci fungovania prokuratúry) spadajú do oblasti verejného záujmu, preto aj verejné prejavy o týchto otázkach vo všeobecnosti požívajú vysoký stupeň ochrany podľa čl. 10 dohovoru.

53. Pri hodnotení, či vyjadrenie sťažovateľa v jeho spornej časti spadá do oblasti širšej ochrany v zmysle čl. 10 dohovoru, najvyšší správny súd posudzoval celkový kontext vyjadrenia, ako aj súvisiacej spoločenskej situácie a uzavrel, že časť zverejneného názoru sa netýkala otázky fungovania súdneho systému (resp. systému prokuratúry) ako takého. Disciplinárny senát uznal, že „... *Za vec verejného záujmu síce možno považovať súvisiace otázky týkajúce sa na jednej strane vyvodzovania trestnoprávnej zodpovednosti u osôb pôsobiacich vo verejných funkciách, resp. na strane druhej zákonnosti takto vedených trestných konaní. Bezprostredný presah na tieto otázky však zo zverejneného stanoviska nevyplýval.*“, keďže „... *polemika s komentovaným uznesením vo vzťahu ku konkrétnym okolnostiam týkajúcim sa vyhodnotenia dôkaznej situácie, resp. procesnému postupu nemala povahu otázky celospoločenského verejného záujmu týkajúceho sa výkonu súdnej moci.*“. Z pohľadu disciplinárneho senátu išlo o mediálne prezentované vyhodnocovanie dôkaznej a procesnej situácie v konkrétnej právoplatne neskončenej trestnej veci, komentované uznesenie bolo napadnuteľné opravným prostriedkom, pričom komentár sťažovateľa v tejto časti mal spôsobilosť spochybniť autoritu a nestrannosť súdnej moci, resp. prokuratúry.

54. Pri posudzovaní, či sa prejav sťažovateľa týkal základných otázok fungovania justície, je nutné podotknúť, že v sťažovateľovom prípade bol zohľadnený celkový kontext jeho stanoviska, ako aj jeho motív a sila výrokov. Disciplinárny senát rozlíšil, že problematickou je práve sporná časť stanoviska týkajúca sa komentovania neprávoplatne skončenej veci. V tomto ohľade prihliadal aj na silu výrokov, uviedol, že nešlo ani o difamačné či útočné vyjadrenia (ods. 77 napadnutého rozhodnutia). Rovnako nebolo indikované, že by svojím výrokom narušil princíp prezumpcie neviny, resp. by zasiahol do osobnostných práv iných osôb, nedošlo ani k zmareniu či sťaženiu objasňovania alebo vyšetrovania predmetnej trestnej veci (ods. 88 napadnutého uznesenia). Negatívny následok spočíval v ohrození autority orgánov prokuratúry, čo neprispelo k dôveryhodnosti prokuratúry ako takej, pričom prihliadal na postavenie sťažovateľa, ktorý nie je radovým prokurátorom, ale ide o prokurátora vo vedúcej funkcii. Disciplinárny senát v ods. 89 napadnutého rozhodnutia uviedol, že „*rešpektuje právo (nie povinnosť) vedúcich predstaviteľov prokuratúry zastat' sa svojich kolegov, avšak takéto vyjadrenie podpory má mať všeobecný charakter a nie povahu konkrétnej polemiky s dôkaznou alebo procesnou situáciou určitého rozhodnutia alebo postupu.*“.

55. Ďalej disciplinárny senát zdôraznil, že sťažovateľ komentoval trestnú vec, v ktorej sám nepôsobil ako dozorový prokurátor, teda nemal k dispozícii vyšetrovací spis, preto bola spochybnená aj hodnovernosť a spoľahlivosť poskytnutej informácie. Sťažovateľ navyše spochybnil neprávoplatné rozhodnutie, hoci posúdenie jeho zákonnosti nebolo v medziach jeho právomoci. Disciplinárny senát zastával názor, že ani z hľadiska zachovania povinnosti lojality sťažovateľ nevyužil jemu dostupné prostriedky vnútri prokuratúry na nápravu prípadnej nezákonnosti komentovaného uznesenia. Jeho angažovanie sa v takejto trestnej veci bolo spôsobilé vyvolať pochybnosti o jeho nestrannosti.

56. Sťažovateľ v sťažnostných námietkach spochybňuje tieto závery disciplinárneho senátu, tvrdiac, že ním vyslovený názor sa týkal otázky fungovania súdneho systému, keďže v kontexte celkovej prebiehajúcej spoločenskej debaty iba reagoval na už vyslovenú kritiku o údajnej nespolupráci vyšetrovateľov NAKA a ÚŠP.

57. Nemožno opomenúť, že disciplinárny senát sám uznal, že otázka riadneho fungovania prokuratúry a polície spadá do oblasti verejného záujmu. Ústavný súd však považuje za právne významné rozlíšenie, či v danom prípade šlo o otázku verejného záujmu alebo „len“ o záujem verejnosti na informovaní o konkrétnej trestnej veci, pričom disciplinárny senát načrtol hranicu medzi týmito aspektmi správnym spôsobom (bod 74 odôvodnenia napadnutého rozhodnutia). Prítomnosť verejného záujmu v spornej časti stanoviska sťažovateľa disciplinárny senát neidentifikoval, pričom jeho závery v tomto smere ústavný súd považuje za logické a zrozumiteľné.

58. Za ústavne konformné považuje ústavný súd hodnotenie disciplinárneho senátu, že iniciatíva sťažovateľa verejne komentovať dôkaznú situáciu opísanú v neprávoplatnom uznesení o vznesení obvinenia presahuje v okolnostiach veci limity slobody prejavu sťažovateľa ako vrcholného predstaviteľa prokuratúry, ktorá je spôsobilá narušiť obraz o nestrannosti samotnej jeho osoby, ako aj spochybnenie nestrannosti prokuratúry ako takej, čo sú hodnoty, ktoré sú esenciálne pre riadne fungovanie demokratického štátu a v zmysle čl. 10 ods. 2 dohovoru sú predpokladanými legitímnymi obmedzeniami slobody prejavu, a preto v okolnostiach prípadu nebol dôvod ustupovať z požiadavky na zachovaní povinnosti zdržanlivosti, ale, naopak, bolo legitímne trvať na dodržiavaní dikcie § 26 ods. 1 písm. i) zákona o prokurátoroch.

59. Len na porovnanie ústavný súd poukazuje na rozhodnutie ESLP vo veci Brisc proti Rumunsku (rozsudok z 11. 12. 2018, sťažnosť č. 26238/10), kde posudzoval správanie prokurátora, ktorý pri výkone svojej funkcie ako poverená osoba poskytovať informácie verejnosti o činnosti prokuratúry zverejnil objektívne informácie o začatí vyšetrovania korupčnej kauzy týkajúcej sa prokuratúry a súdov, pričom týmto prejavom mal zasiahnuť do práva na ochranu osobnosti aj konkrétnej sudkyne. Za uvedené konanie bol zbavený funkcie vedúceho prokurátora, ktorú opustil kvôli nátlaku ešte pred právoplatnosťou disciplinárneho rozhodnutia. V tomto prípade ESLP zhodnotil, že obsah prejavu sa dotýkal základných otázok fungovania justície, išlo teda o vec verejného záujmu, a uzavrel, že vnútroštátne orgány nepreukázali existenciu relevantných a dostatočných dôvodov, ktoré by preukazovali, že zásah do práv sťažovateľa chránených čl. 10 dohovoru bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti na ochranu povesti a práv iných a zachovanie autority

a nestrannosti súdnej moci. Vzhľadom na obmedzený priestor na obmedzovanie debát týkajúcich sa otázok verejného záujmu, ktorý dohovor podľa druhého odseku čl. 10 pripúšťa, ESLP zistil, že zásah nebol primeraný k sledovaným cieľom a došlo k porušeniu čl. 10. V tomto prípade sa posudzovala sloboda prejavu prokurátora, ktorý ale poskytoval objektívne informácie ako poverený zástupca na informovanie verejnosti, pričom jeho prejav spadol do oblasti otázok verejného záujmu, a tým požíval vyššiu mieru ochrany. Európsky súd pre ľudské práva ani tu neaplikoval test proporcionality v rozsahu, v akom sa ho sťažovateľ domáha, ale konštatoval, že zásah bol neprimeraný sledovanému cieľu, a teda nebol „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“, čo nasvedčuje správnosti postupu najvyššieho správneho súdu z hľadiska metódy, ako posudzovať hranice slobody prejavu prokurátorov.

60. K názoru sťažovateľa, že jeho prejav zodpovedal aj požiadavke primeranosti, keďže len reagoval na už vyslovenú verejnú kritiku činnosti vyšetrovateľov NAKA a prokurátorov ÚŠP, teda vystúpil na ich obranu, ústavný súd uvádza, že má pochopenie pre takto subjektívne mienený motív sťažovateľa, na druhej strane však musí opakovane odkázať na už citovaný názor ESLP, že justičné orgány vrátane orgánov prokuratúry sú pri výkone svojej rozhodovacej funkcie povinné jednať zdržanlivo, a to pokiaľ ide o prípady, ktorými sa zaoberajú, aby zachovali obraz nestrannosti (porovnaj Olujíc proti Chorvátsku), ale aj pri vyjadrovaní kritiky na adresu iných štátnych úradníkov a najmä iných kolegov (porovnaj Di Giovanni proti Taliansku).

61. Sťažovateľ ani nepochybňuje disciplinárnym senátom pomenovaný negatívny následok (spochybnenie nestrannosti ÚŠP a zníženie autority prokuratúry ako takej), ale argumentuje, že práve jeho disciplinárnym potrestaním došlo k zníženiu autority prokuratúry a rozdeleniu verejnosti, jeho postih má odradzujúci účinok na verejnú diskusiu.

62. Keďže disciplinárny senát neakceptoval, že sporná časť vyjadrenia by spadala do oblasti otázok fungovania justičného systému a nebol dôvod ustupovať z dodržiavania povinnosti zdržanlivosti, bolo na mieste konštatovať porušenie konkrétnej povinnosti vyplývajúcej zo zákona a pristúpiť k uloženiu sankcie. Samotný fakt, že v konkrétnom konaní sťažovateľa nebol prítomný tento aspekt verejného záujmu (fungovanie justičného systému), zároveň znamená, že disciplinárny súd nepochybil, ak nevykonal test proporcionality. Aj keď sa tu uplatnil princíp zdržanlivosti prokurátora, uvedené automaticky neznamená, že by sa nemala skúmať povaha uloženej sankcie a následok jej uloženia nielen na osobu sťažovateľa, ale aj v širšom kontexte (tzv. „chilling effect“).

#### **III.2.4. Posúdenie povahy sankcie v užšom a širšom zmysle (tzv. „chilling effect“):**

63. Ústavný súd pri hodnotení sankcie v užšom zmysle, t. j. z hľadiska sťažovateľa, uvádza, že pri ukladaní sankcie disciplinárny senát posudzoval závažnosť spáchaného previnenia, prihliadal na pomerne v našich právnych podmienkach nejasnú konštrukciu hraníc slobody prejavu týkajúcu sa verejných prejavov prokurátorov, pričom zvýraznil, že nemá ambíciu byť súdom trestajúcim, ale súdom načrtávajúcim hranice slobody prejavu v tejto právnickej profesii. Disciplinárny senát pristúpil k uloženiu najmiernejšej sankcie, ktorú možno za disciplinárne previnenie uložiť, a to písomného pokarhania, pričom zvažoval aj prípadné upustenie od potrestania (ods. 93 napadnutého rozhodnutia), ktoré ale podľa jeho názoru zákon o prokurátoroch neumožňuje aplikovať.

64. Možno preto uzavrieť, že sankcia (písomné pokarhanie) je tou najmiernejšou, s ktorou zákon o prokurátoroch počíta, a jej následok nepôsobí na sťažovateľa neprimerane obmedzujúco, resp. represívne. Ďalej nemožno opomenúť, že na operatívnych poradách generálneho prokurátora bol sťažovateľ opakovane vyzvaný, aby zachoval princíp zdržanlivosti vo vyjadrovaní, konanie sťažovateľa v tomto smere vyústilo až do podania návrhu na začatie disciplinárneho konania (ods. 91 napadnutého rozhodnutia). Neobstojí preto námietka sťažovateľa o potrebe použitia miernejších opatrení.

65. Konkrétne posúdenie, či uložená sankcia môže pôsobiť odstrašujúco na ostatných príslušníkov prokurátorského stavu, sa odvíja najmä od závažnosti uloženej sankcie. V tomto prípade mal disciplinárny senát ambíciu byť súdom „ukazujúcim cestu“, a nie súdom trestajúcim, odkazujúc na rozsudok ESLP vo veci Todorova proti Bulharsku z 19. 10. 2021, sťažnosť č. 40072/13. Európsky súd pre ľudské práva sa v tomto prípade zaoberal prípadom sudkyne, ktorá bola pre svoje kritické výroky zbavená funkcie na jeden rok, pričom *„pozbavenie funkcie bolo okamžite vykonateľné a uplatňovalo sa jeden rok, počas ktorého sťažovateľka svoju funkciu nevykonávala. Súd zastával názor, že pozbavenie funkcie nariadené súdnou radou a okamžitý výkon tejto sankcie malo nevyvrátiteľne zmrazujúci účinok na sťažovateľku a tiež ostatných sudcov, odrádzajúc ich od vyjadrovania kritických názorov na činnosť súdnej rady alebo všeobecnejšie na otázky súvisiace s nezávislosťou súdnictva.“*. Naproti tomu disciplinárny senát v tomto prípade uviedol, že aj prokurátor má právo vyslovovať kritické názory, hranice jeho slobody prejavu sú však užšie a musí brať na zreteľ aj svoje postavenie, svoje právomoci a nutnosť, aby sa v očiach verejnosti javil ako nestranný strážca nad dodržiavaním zákonnosti.

66. Napadnuté rozhodnutie disciplinárneho senátu podľa názoru ústavného súdu naplnilo ním zvolenú ambíciu a načrtlo pomyselnú líniu hraníc slobody prejavu prokurátorov, nebolo neprimerane kritické ani represívne, preto nebolo indikované, že by bolo spôsobilé vyvolať tzv. chilling effect v rámci profesijnej diskusie, resp. že by odrádzovalo prokurátorov od vyslovovania svojich názorov, majú pritom na zreteli, že ich sloboda prejavu podlieha povinnosti zdržanlivosti a svojimi prejavmi by nemali ohrozovať práva subjektov trestných konaní garantované dohovorom, tiež by nemali znižovať dôveryhodnosť svojho stavu a vyvolávať pochybnosti o vlastnej nestrannosti, namietaný zásah teda možno označiť za nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.

67. Sťažovateľ pritom sám nekritizuje sankciu uloženú disciplinárnym senátom, ale spochybňuje návrh na svoje disciplinárne stíhanie, ktorý podľa jeho názoru ani nemal byť zo strany generálneho prokurátora podaný s ohľadom na postup generálneho prokurátora proti iným prokurátorom. Uvedená námietka ale presahuje predmet prieskumu ústavného súdu, ktorý hodnotí konkrétne rozhodnutie disciplinárneho senátu, nie postup disciplinárneho navrhovateľa, pričom aj prípadné vyslovenie porušenia označeného práva musí byť v príčinnej súvislosti s napadnutým rozhodnutím, nie s konaním a postupom navrhovateľa.

68. Z uvedeného vyplýva, že podstatnou okolnosťou bolo, že disciplinárny senát ústavne konformným spôsobom interpretoval a aplikoval vnútroštátnu právnu úpravu, pritom primerane prihliadol na judikatúru ESLP týkajúcu sa slobody prejavu verejných činiteľov pôsobiacich v justičnom systéme a posúdil kľúčové kritériá, na ktorých táto judikatúra stavia.

Závery disciplinárneho senátu nie sú arbitrárne, nelogické ani nedostatočne odôvodnené, ale, naopak, sú presvedčivé a určujúce hranice výkonu slobody prejavu prokurátorov aj do budúcnosti. Na druhej strane je nutné pripomenúť, že v prípadoch týkajúcich sa slobody prejavu je akékoľvek zovšeobecňovanie problematické a konkrétny záver závisí vždy od individuálnych okolností, pričom práve v týchto prípadoch je podstatným celkový kontext vyjadrenia, ktorý sa bude líšiť od prípadu k prípadu a ktorý bol aj v tomto prípade zohľadnený.

69. Najvyšší správny súd, ako už bolo zdôraznené, mal v prvom rade za cieľ stanoviť medze práva na slobodu prejavu prokurátorov ako reprezentantov štátu a justičného systému. Prokurátor musí vystupovať zdržanlivo a v rámci dodržiavania zákonných povinností by mal byť príkladom, čím sám prispieva k zvýšeniu dôveryhodnosti ÚŠP. Ak sa teda dopustí konania, ktoré je príslušným orgánom posúdené ako disciplinárne previnenie, je na mieste, aby za neho bol sankcionovaný primeraným spôsobom, čo je aj prípad sťažovateľa.

### **III.2.5. K povinnosti lojality:**

70. Na podporu záveru o spochybnení nestrannosti a autority úradu prokuratúry ako takej disciplinárny senát použil niektoré z kritérií, ktoré sa aplikujú na whistle-blowerov, udialo sa tak v rámci argumentácie k potrebe zachovania povinnosti zdržanlivosti a lojálnosti.

71. Disciplinárny senát tak zahrnul do svojho posudzovania aj povinnosť lojálnosti predstaviteľov prokuratúry, ktorá sa v rovnakom rozsahu nevzťahuje na sudcov. Tu možno vyjadriť súhlas s názorom disciplinárneho senátu o potrebe rozlíšenia medzi hranicami slobody prejavu sudcov a prokurátorov. Ústavný súd však považuje za potrebné zdôrazniť, že tento rozdiel nespočíva len v tom, že sudca je primárne činný počas fázy trestného stíhania, ktoré je spravídla verejné, a prokurátor vykonáva dozor nad prípravným konaním ako neverejnou časťou trestného stíhania. Za podstatný rozdiel považuje ústavný súd odlišnú systémovú charakteristiku súdnej moci a jej ústavou garantované vlastnosti a postavenie (nezávislosť a nestrannosť, oddelenosť od ostatných zložiek štátnej moci a pod.). Na druhej strane prokuratúra má v ústave vlastné miesto a v zmysle čl. 149 ústavy chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb a štátu. Z jej ústavného postavenia vyplýva väčšia miera previazanosti so štátom, v trestnom konaní je zástupcom štátu, je preto namieste, aby štát od prokurátorov vyžadoval lojálnosť na účely riadneho výkonu štátnej moci (k postaveniu prokuratúry pozri PL. ÚS 4/2012, PL. ÚS 25/2020). Z tohto pohľadu nemožno považovať za excesívny prístup disciplinárneho senátu, ktorý sa zaoberal aj touto čiastkovou otázkou, aj keď povinnosť lojality bola v judikatúre ESLP formulovaná vo vzťahu k štátnym zamestnancom vystupujúcim ako whistle-blowerom.

72. Európsky súd pre ľudské práva v prípade Guja proti Moldavsku, sťažnosť č. 14277/04, rozsudok z 12. 2. 2008, rozvinul kritériá na posúdenie proporcionality zásahu do práva na slobodu prejavu v prípade whistle-blowerov, ktorými sú zohľadnené, že zverejnenie predmetných informácií by sa malo uskutočniť v prvom rade nadriadenému alebo inému príslušnému orgánu, posúdenie verejného záujmu, ktorý obsahuje zverejnená informácia, autenticita zverejnenej informácie, zváženie škody, ktorú verejná autorita utrpela v dôsledku zverejnenia tejto informácie, posúdenie motívu, ktorý zamestnanca viedol k zverejneniu určitej informácie, pričom je dôležité preukázať, že jednotlivec pri zverejnení konal v dobrej

viere a presvedčení, že informácie sú pravdivé a že je vo verejnom záujme ich zverejniť, v súvislosti s preskúmaním proporcionality zásahu vo vzťahu k sledovanému legitímnemu cieľu je potrebné posúdiť uloženú sankciu a jej následky.

73. Argumentácia najvyššieho správneho súdu o potrebe zachovávaní lojality prokurátorov ako reprezentantov štátu dohliadajúcich na dodržiavanie zákonnosti (ods. 76 napadnutého rozhodnutia) preto z pohľadu ústavného súdu vhodne doplnila a len podčiarkla nosné závery rozhodnutia najvyššieho správneho súdu o tom, že porušením povinnosti zdržanlivosti došlo k narušeniu nestrannosti a ohrozeniu autority prokuratúry.

74. Sťažovateľ sa v podanej ústavnej sťažnosti domáha aplikácie testu proporcionality, v ktorom sa zohľadní aj (i) celkový kontext stanoviska, (ii) motív sťažovateľa, (iii) sila výrokov sťažovateľa, (iv) či existovala naliehavá sociálna potreba na disciplinárnom potrestaní, (v) či existovali miernejšie opatrenia proti sťažovateľovi a (vi) či boli dostatočné a relevantné dôvody na taký zásah do slobody prejavu s odkazom na rozhodnutie ESLP vo veci Amihalachioaie proti Moldavsku z 20. 4. 2004, sťažnosť č. 60115/00. V tomto prípade bol sťažovateľom predseda Moldavskej rady advokátov, ktorý poskytol rozhovor médiám, v ktorom kritizoval určité rozhodnutie Moldavského ústavného súdu. Za tento rozhovor mu ústavný súd uložil pokutu vo výške 36 eur s odôvodením, že nepreukázal dostatok rešpektu voči ústavnému súdu a jeho rozhodnutiu. V tomto prípade ESLP konštatoval porušenie čl. 10 dohovoru a uviedol, že «neexistovala žiadna „naliehavá spoločenská potreba“ obmedziť slobodu prejavu sťažovateľa a že vnútroštátne orgány neposkytli „relevantné a dostatočné“ dôvody na odôvodnenie takéhoto obmedzenia. Keďže sťažovateľ neprekročil hranice prijateľnej kritiky podľa článku 10 dohovoru, predmetný zásah nemožno považovať za „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“.».

75. Uvedené rozhodnutie nie je aplikovateľné na prípad sťažovateľa, keďže jeho postavenie a okolnosti argumentovaného rozhodnutia sú podstatne odlišné. Hoci aj právnik, resp. advokát sa podieľa na výkone spravodlivosti, jeho pozícia, ktorá sa nachádza medzi verejnosťou a súdom, je odlišná. Podstatné je, že ide o slobodné povolanie, preto aj nazeranie na výkon jeho slobody prejavu bude odlišné od sudcov a prokurátorov. Od advokáta nemožno vyžadovať povinnosť lojality, ako to je pri štátnych zamestnancoch, advokát nevystupuje na strane štátu, nedisponuje rozhodovacou právomocou. Rovnako aj obsah jeho vyjadrení opísaných ako kritizovanie rozhodnutia súdu nemožno stotožniť s komentovaním neskončenej veci prokurátorom ako zástupcom štátu v trestnom stíhaní. Z uvedeného vyplýva, že požiadavka sťažovateľa, aby ústavný súd v jeho prípade vykonal test proporcionality v širšom zmysle nie je oprávnenou, pretože osoba sťažovateľa ako špeciálneho prokurátora je viazaná povinnosťou zdržanlivosti, lojality a jeho konanie a správanie je spôsobilé výrazne ovplyvniť dôveryhodnosť a nestrannosť úradu, ktorého je súčasťou.

### **III.3. Záver:**

76. V závere je potrebné zdôrazniť, že sťažovateľ nebol disciplinárne stíhaný za vyslovenie kritiky na adresu iných príslušných orgánov činných v trestnom konaní, resp. prokurátorov, ale za komentovanie konkrétnej neskončenej trestnej veci, ktorá sa svojou povahou

a významom nedotýkala základných otázok fungovania justičného systému ako predmetu verejného záujmu, čo bolo disciplinárnym senátom vyhodnotené ako porušenie priamo formulovanej zákonnej povinnosti, pričom nie je relevantné, že toto uznesenie už bolo medializované. Problematickým totiž nebolo samotné zverejnenie stanoviska, čo disciplinárny súd sťažovateľovi ani nevyčítal, ale spôsob komentovania konkrétneho rozhodnutia v neskončenej veci vrátane polemiky s hodnotením konkrétnych dôkazov. Zásah, ktorý sťažovateľ napáda, sa preto týka len porušenia tejto zákonnej povinnosti, išlo o zásah súladný so zákonom, sledoval sa ním legitímny cieľ na zachovaní autority a nestrannosti prokuratúry, čím bola založená relevantnosť, ako aj nevyhnutnosť tohto zásahu. S ohľadom na kompetenčný exces sťažovateľa vo vzťahu k dotknutej trestnej veci a na miernosť uloženej sankcie nemožno prijať ani tvrdenia sťažovateľa o oslabení autority prokuratúry a rozdeľovaní spoločnosti. Sťažovateľ je naďalej činným špeciálnym prokurátorom, pričom zo širšieho hľadiska napadnuté rozhodnutie nepôsobí ako zákaz, resp. neprimerané obmedzenie kritického vyjadrovania sa aj k otázkam fungovania prokuratúry a polície zo strany prokurátorov.

77. Ústavný súd sumarizuje, že disciplinárne previnenie sťažovateľa spočívalo vo svojej podstate v tom, že sa nad rámec svojho postavenia a právomoci nezdržal verejného prezentovania názoru spočívajúceho v posudzovaní činnosti iného (oprávneného) subjektu konania v neskončenej trestnej veci, čo v okolnostiach veci mohlo vyvolať aj otázku existencie excesu z legality konania orgánov verejnej moci v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, hoci len mediálnou cestou. V konkrétnom prípade toto konanie bolo posúdené ako zavinené porušenie zákonnej povinnosti prokurátora, ktoré bolo disciplinárnym súdom posúdené ako disciplinárne previnenie podľa § 188 ods. 1 písm. a) zákona o prokurátoroch.

78. Vzhľadom na uvedené ústavný súd uzatvára, že závery, ku ktorým najvyšší správny súd dospel, nemožno označiť za také, ktoré by zasahovali do slobody prejavu sťažovateľa mimo mantinelov stanovených čl. 10 ods. 2 dohovoru, ako aj čl. 26 ods. 4 ústavy, zohľadňujúc osobu sťažovateľa ako autora posudzovaných výrokov, ktoré uskutočnil pri výkone funkcie špeciálneho prokurátora, ktorý je pri realizovaní slobody prejavu v zásade obmedzovaný povinnosťou zdržanlivosti, ako aj lojálnosti.

79. Ústavný súd preto dospel pri predbežnom prerokovaní k záveru, že medzi napadnutým rozhodnutím najvyššieho správneho súdu a obsahom napadnutých základných práv sťažovateľa podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 10 ods. 1 dohovoru neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o ich porušení. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietol aj v tejto časti ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

80. Keďže ústavná sťažnosť sťažovateľa bola odmietnutá, rozhodovanie o ďalších procesných návrhoch sťažovateľa v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, a preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.