



## PREHLAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie júl 2014  
Plénum

### Uznesenie:

spisová značka	PL. ÚS 5/2014
sudca spravodajca	Lubomír Dobřík
druh konania	Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	uznesenie - návrh odmietnutý
dátum rozhodnutia	5. marca 2014
dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv	čl. 125 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky čl. 130 ods. 1 písm. f) Ústavy Slovenskej republiky čl. 151a ods. 1, 2 a 6 Ústavy Slovenskej republiky
skutkový stav a základné fakty	<p>Verejná ochrankyňa práv (ďalej len „navrhovateľka“) podala na Ústavnom súde Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh, v ktorom žiadala, aby ústavný súd vyslovil nesúlad ustanovení § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s viacerými článkami Ústavy slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.</p> <p>Ústavný súd vyzval navrhovateľku, aby doplnila svoj návrh, keďže z neho nevyplývala súvislosť s výkonom pôsobnosti verejného ochrancu práv v zmysle ust. § 21 ods. 1 a ods. 3 zák. č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov, t.j. že navrhovateľka podala návrh v spojitosti s vybavovaním konkrétnej veci.</p> <p>Navrhovateľka na výzvu ústavného súdu reagovala podaním, v ktorom tvrdila, že má aktívnu legitimáciu na podanie návrhu na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy bez toho, aby sa tento návrh týkal konkrétnej vybavovanej veci.</p> <p>Navrhovateľka poukázala na znenie ustanovenia § 13 ods. 1 zák. č. 564/2001 Z.z., v zmysle ktorého verejný ochranca práv koná aj z vlastnej iniciatívy bez podnetu fyzickej a právnickej osoby a tiež na ustanovenie § 22 ods. 2 zák. č. 564/2001 Z.z. v zmysle ktorého sa ustanovenia § 21 zák. č. 654/2001 Z.z. vzťahujú na verejného ochrancu práv a orgány verejnej správy aj vtedy, ak verejný ochranca práv plní úlohy, ktoré patria do jeho pôsobnosti, z vlastnej iniciatívy bez toho, aby vo veci bol podaný podnet.</p> <p>Podľa názoru navrhovateľky tiež ust. § 21 ods. 3 nenadväzuje na ust. § 21 ods. 1 a 2 zák. č. 564/2001 Z.z. a to z viacerých dôvodov.</p> <p>Navrhovateľka predovšetkým uviedla, že § 21 ods. 3 nebol pôvodne súčasťou zák. č. 546/2001 Z.z. a bol zavedený až zák. č. 122/2006 Z.z. a to v súvislosti s ústavným zákonom č. 92/2006 Z.z., ktorý vložil do čl. 151a ústavy nový text odseku 2, ktorý definoval samostatné oprávnenie verejného ochrancu práv predkladať ústavnému súdu návrh na začatie konania podľa čl. 125 ústavy v prípade, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe a spresnil aj znenie článku 151a ods. 6 ústavy keď ustanovil, že: „... podrobnosti o predkladaní návrhov na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky</p>

	<p>podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) ustanoví zákon.“ Touto zmenou ústavy a jej zodpovedajúcou zmenou príslušného zákona podľa navrhovateľky zákonodarca smeroval k rozšíreniu oprávnenia verejného ochrancu práv o novú právomoc podávať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 odsek 1, buď na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo bez takéhoto podnetu. O tejto skutočnosti svedčí aj dôvodová správa k zák. č. 122/2006 Z.z., (a podobne aj dôvodová správa k vyššie uvedenému ústavnému zákonu) v ktorej sa okrem iného konštatuje, že verejný ochranca práv koná predovšetkým na základe podnetu, ale je mu daná možnosť konať i z vlastnej iniciatívy.</p> <p>Medzi ustanoveniami § 21 ods. 1 a 2 a ustanovením § 21 ods. 3 zák. č. 546/2001 Z.z. okrem toho existujú zásadné rozdiely týkajúce sa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nástroja, ktorý má verejný ochranca práv v týchto prípadoch k dispozícii (podľa § 21 ods. 1 je to podnet a podľa § 21 ods. 3 je to návrh na začatie konania),</li> <li>- orgánu voči ktorému môže verejný ochranca práv uplatniť svoje oprávnenie (podľa § 21 ods. 1 verejný ochranca podáva svoj podnet príslušnému orgánu a podľa § 21 ods. 3 verejný ochranca práv podáva návrh na začatie konania ústavnému súdu),</li> <li>- v procesnom postupe verejného ochrancu práv (podľa § 21 ods. 1 postupuje verejný ochranca práv podľa zákona č. 564/2001 Z.z. a podľa § 21 ods. 3 musí verejný ochranca práv pri podávaní návrhu na začatie konania ústavného súdu postupovať podľa zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii ústavného súdu) a tiež aj</li> <li>- konania, ktoré nasleduje po tom, ako verejný ochranca práv uplatní svoje oprávnenie a v právnych následkoch takéhoto konania (podľa § 21 ods. 2 je príslušný orgán povinný upovedomiť verejného ochrancu práv do 20 dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal a podľa § 21 ods. 3 ústavný súd začne svoje konanie).</li> </ul> <p>Oprávnenie podať návrh na začatie konania aj z vlastnej iniciatívy podľa navrhovateľky vyplýva aj z povahy materiálneho právneho štátu, pre ktorý je charakteristické rozširovanie ochrany základných práv a slobôd multiplikáciou subjektov oprávnených iniciovať konanie na preskúmanie ústavnosti právnych noriem.</p>
<p><b>ratio decidendi</b></p>	<p>Názor navrhovateľky na jej aktívnu legitímáciu v konaní o súlade právnych predpisov možno zhrnúť tak, že sa domnieva, že jej aktívna legitímácia je generálna, bez vzťahu ku konkrétnej fyzickej osobe alebo právnickej osobe, ktoré sa dožadujú u nej ochrany základných práv a slobôd v zmysle čl. 151a ods. 1 ústavy a § 1 písm. a) zákona o verejnom ochrancovi práv.</p> <p>Ústavný súd pri posúdení aktívnej legitímácie navrhovateľky poukazuje na skutočnosť, že čl. 151a ods. 6 ústavy odkazuje v podrobnostiach jej činnosti od voľby až po rozhodovaciu činnosť na zákonnú úpravu.</p> <p>Referenčným ustanovením na jej aktívnu legitímáciu v predmetnom konaní preto zostáva úprava vyplývajúca z ustanovenia § 21 zák. č. 546/2001 Z.z., ktorého úvodné slová „ak pri vybavovaní podnetu verejný ochranca práv zistí...“ znamenajú, že ide o zistenia viažuce sa na konkrétnu činnosť ochrankyne verejných práv. Odporovalo by právnej logike, aby každé ustanovenie zákona o verejnom ochrancovi práv začínalo úvodom „ak pri vybavovaní podnetu...“. Je zrejmé, že aj § 21 ods. 2 a 3 cit. zákona sa viaže na konkrétne zistenia a preskúmavania podnetov právnických a fyzických osôb, čo dokonca zdôrazňuje nadpis kapitoly „Postup pri vybavovaní podnetov“, ktorej obsahom je aj ustanovenie § 21. Celá táto časť zákonnej úpravy sa teda vzťahuje na postup pri vybavovaní podnetov.</p> <p>Zákonné postavenie verejného ochrancu práv vyplýva z ustanovenia § 1 cit. zákona, ktorý zdôrazňuje jeho právne postavenie pri ochrane základných práv a slobôd, konkrétnych právnických a fyzických osôb.</p> <p>Takto je potrebné vykladať aj ustanovenie § 22 ods. 2 cit. zákona, keď ústavne konformný výklad čl. 151a ústavy ukladá verejnému ochrancovi práv zaisťovať ochranu základných práv a slobôd fyzickým alebo právnickým osobám v konaniach pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci. Spôsob ochrany a jej rozsah ustanovuje zákon, podľa ktorého môže byť verejný ochranca práv prioritne prijímateľom podnetov fyzických a právnických osôb, ktoré sa podnetmi domáhajú ochrany pred nezákonným postupom orgánov verejnej moci.</p> <p>Aj v súlade s ustanovením § 22 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv môže však iniciatívne preskúmať a vyhľadávať možné porušenie základných práv fyzických a právnických osôb v konkrétnych prípadoch, a potom zaisťovať postup v súlade s ustanovením § 14 ods. 3 a § 17 až § 21 zákona o verejnom ochrancovi práv tak, ako keby</p>

sa na neho obrátila podnetom fyzická alebo právnická osoba.

Súčasťou takéhoto postupu je potom možnosť podať návrh podľa čl. 125 ústavy, vždy však v súvislosti so svojou základnou ústavnou právomocou ochraňovať konkrétne, a nie abstraktné práva fyzických a právnických osôb.

Pre otázku riešenia právneho postavenia verejného ochrancu práv ako navrhovateľa vo veci súladu právnych predpisov s ústavou a medzinárodnými zmluvami, ktoré sú súčasťou právneho poriadku podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, je referenčným ustanovením čl. 130 ods. 1 ústavy.

Ak by ústavný súd prijal názor na aktívnu legitimáciu v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy prezentovaný verejnou ochrankyňou práv, určil by jej v parlamentnej republike právne postavenie prevyšujúce aktívnu legitimáciu zákonnej a výkonnej moci, keďže poslanci môžu podať predmetný návrh najmenej v počte jednej pätiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a vláda je na podanie návrhu aktívne legítimovaná ako kolektívny orgán. Takéto široké ponímanie aktívnej legítimácie navrhovateľky nemá opodstatnenie v ústavnom poriadku Slovenskej republiky, keďže by umožňovalo verejnej ochrankyni práv dožadovať sa kontroly ústavnosti aj podľa jej voľných úvah bez riešenia podnetov konkrétnych subjektov, ktorých ochranu vykonáva.

Pokiaľ dôvodová správa k rozšíreniu právomocí verejného ochrancu práv uvádza aj možnosť iniciovať konanie pred ústavným súdom z vlastnej iniciatívy, ide o závažné rozšírenie jeho právomocí. Ak v konkrétnom prípade, ktorý si verejný ochranca práv vyhladá, zistí, že právny predpis môže byť v nesúlade s ústavou a medzinárodnými záväzkami z oblasti základných práv a slobôd, bez ďalšieho môže podať návrh na preskúmanie takéhoto právneho predpisu ústavným súdom. Je potrebné znovu zdôrazniť hlavný účel zriadenia inštitútu verejného ochrancu práv obsiahnutý v čl. 151a ods. 1 ústavy viažuci sa na poskytnutie konkrétnej ochrany právnickým a fyzickým osobám.

Ústava obmedzuje oproti iným subjektom (jedna pätina poslancov, prezident Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky a generálny prokurátor Slovenskej republiky) verejného ochrancu práv vo veci podania návrhu na vyslovenie nesúladu s ústavou a medzinárodnými zmluvami podľa čl. 125 ods. 1 ústavy tak, že môže podať návrh na začatie konania iba vo vzťahu k prameňom práva, ktorých ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Uvedené vecné obmedzenie smeruje rovnako k jeho základnej právomoci ochraňovať základné ľudské práva a slobody fyzických a právnických osôb.

Ústavný súd vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 12/2012 z 11. júla 2012 zdôraznil význam preskúmania ústavnej súladnosti zákona pochádzajúci zo všeobecného súdu ako nenahraditeľný v systéme špecifickej a koncentrovanej súdnej kontroly ústavnosti pre priamu ochranu jednotlivca pred legislatívnou mocou a zdôraznil aj skutočnosť, že rozhodnutie má všeobecne záväzné derogačné účinky.

Tento právny názor ústavný súd zdôraznil aj na konanie iniciované verejnou ochrankyňou práv, kde tiež dochádza k mimosúdne prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej moci na základe podnetu právnickej alebo fyzickej osoby, ktorá sa o takýto prieskum uchádza podaním podnetu.

Ústavný súd trvá na svojom predchádzajúcom názore, že na rozdiel od iných procesne legítimovaných subjektov podľa čl. 130 ods. 1 ústavy verejný ochranca práv môže namietat' neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci.

To znamená, že v prípade, že verejná ochrankyňa práv nepreukáže svoj vzťah k riešeniu problému v konkrétnej veci, v ktorej podala návrh na vyslovenie nesúladu právnej normy podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ústavný súd ho odmietne podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako podaný zjavne neoprávnenou osobou.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh odmietol.

**Odišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza.**

Plénum ústavného súdu svojim rozhodnutím neponúklo autoritatívny výklad čl. 130 1

písm. f) ústavy, ktorý je potrebný keďže jeho text nepochybne ponúka viacero interpretačných prístupov (o to viac, že nejasnosti do ústavnej úpravy „vnáša“ aj čl. 151a ods. 2 ústavy s odlišnou dikciou), ale prostredníctvom odôvodnenia svojho rozhodnutia zásadným spôsobom a nad rámec ústavy obmedzilo oprávnenie verejného ochrancu práv iniciovať konanie pred ústavným súdom.

Väčšina pléna ústavného súdu zastáva názor, že verejný ochranca práv môže podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy len vtedy, ak sa predtým, ako takýto návrh ústavnému súdu podá, obráti na neho s podnetom v predmetnej veci konkrétna fyzická alebo právnická osoba, t. j. takýto návrh môže podať len v súvislosti s vybavovaním (formálnych) podnetov, a nie aj vtedy, ak sám – iniciatívne v súvislosti s plnením svojej ústavnej funkcie zistí, že existuje platná a účinná právna úprava, ktorá ohrozuje základné práva alebo slobody.

Tento výklad však vo svojich dôsledkoch popiera podstatu ústavnej funkcie verejného ochrancu práv, keďže pri všeobecnej charakteristike tohto inštitútu sa v odbornej ústavnoprávnej literatúre osobitne zdôrazňuje, že k základným znakom jeho pôsobenia neodmysliteľne patrí neformálnosť a iniciatívnosť, teda konanie z vlastnej iniciatívy na účely ochrany práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb.

Z ústavnej úpravy (čl. 151a ústavy) nepochybne nemožno vyvodit' záver, že verejný ochranca práv môže konať len na základe podnetu, rovnako aj zákonná úprava vychádza z toho, že verejný ochranca práv môže konať (aj) neformálne a iniciatívne, pričom tento záver možno argumentačne podporiť okrem iného najmä dikciou § 13 ods. 1 zák. č. 546/2011 Z.z.. Úmysel garantovať verejnému ochrancovi práv priestor na iniciatívu pri zabezpečovaní jeho ústavnej funkcie bol vyjadrený aj v dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 92/2006 Z.z. a k zákonu č. 122/2006 Z.z., v ktorých sa uvádza, že verejný ochranca práv koná (predovšetkým) na základe podnetu, ale aj z vlastnej iniciatívy.

Pri neprimeranom uprednostnení systematického výkladu možno dospieť aj k takej interpretácii, na akej založila svoj záver väčšina pléna ústavného súdu a to vďaka nie najšťastnejšiemu zaradeniu textu § 21 ods. 3 zák. č. 546/2001 Z.z. do tej časti zákona, ktorá je označená nadpisom „Postup pri vybavovaní podnetu“ (§ 14 až § 22). Na druhej strane je celkom nepochybné, že pri interpretácii, ktorá zohľadňuje podstatu a zmysel ústavnej úpravy verejného ochrancu práv, možno dospieť tiež k záveru, že verejný ochranca práv môže iniciovať konanie pred ústavným súdom aj z vlastnej iniciatívy, t. j. bez toho, aby sa predtým s konkrétnym podnetom na neho obrátila fyzická alebo právnická osoba.

Takýto výklad by bol (na rozdiel od výkladu väčšiny pléna) ústavne konformný, pretože je nepochybne v prospech (plnohodnotnejšej) ochrany základných práv a slobôd a umožňuje navrhovateľke uplatňovať jedno z jej najvýznamnejších oprávnení bez zbytočných formálnych (a z právnej úpravy výslovne nevyplývajúcich) obmedzení.

Ďalšia argumentácia porovnaním s orgánmi zákonodarnej a výkonnej moci nezohľadňuje ústavou založenú organizáciu verejnej moci. Z oprávnenia iniciovať konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, totiž nemožno odvádzať „silu právneho postavenia“ parlamentu, resp. vlády, keďže základné ústavné funkcie a úlohy parlamentu a vlády sú ďaleko širšie a hierarchicky zjavne inak štruktúrované, ako to je u verejného ochrancu práv, ktorého kľúčovou funkciou je chrániť špecifickými právnymi nástrojmi základné práva slobody fyzických osôb a právnických osôb.

Z uvedených dôvodov som ho nemohol hlasovaním podporiť a nemohol ani nevyužiť moje právo poukázať v odlišnom stanovisku na ústavnoprávne dôsledky, ktoré vyvolá v právno-aplikačnej praxi odôvodnenie uznesenia pléna ústavného súdu.

#### **Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa**

##### **A. Odôvodnenie odmietajúceho uznesenia**

Odôvodnenie odmietajúceho uznesenia predovšetkým prehliada ustanovenie § 13 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv, podľa ktorého môže verejný ochranca práv konať aj „z vlastnej iniciatívy“. „Analýza“ § 22 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv, podľa ktorého sa § 21 vzťahuje na verejného ochrancu práv aj vtedy, keď koná z vlastnej iniciatívy bez toho, aby bol podaný podnet, potom môže vyznieť ako snaha nájsť spôsob, akým sa § 22 ods. 2 sklbi s už skôr vysloveným názorom, že verejný ochranca práv bez podnetu konať nemôže. Navyše sa odmietajúce uznesenie, pokiaľ ide o analógiu s aktívnou legitímáciou súdov za pomoci uznesenia sp. zn. PL. ÚS 12/2012, celkom opomína, že v prípade súdov obmedzuje ich aktívnu legitímáciu už ustanovenie § 18 ods.

1 písm. d) zákona o ústavnom súde, ktoré ju celkom jednoznačne viaže na „súvislosť s jeho rozhodovacou činnosťou“. Vo vzťahu k verejnému ochrancovi práv však zákon o ústavnom súde v § 18 ods. 1 písm. f) takéto obmedzenie neobsahuje. Odmietajúce uznesenie nezohľadňuje ani skutočnosť, že súd môže začať konanie aj bez návrhu a môže v ňom podať návrh podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, o čom v doterajšej praxi nebolo najmenších pochyb.

Už len ako dokreslenie nekonzistentnosti odmietajúceho uznesenia pôsobí to, že sa najskôr za „referenčné ustanovenie na aktívnu legitímáciu“ verejného ochrancu práv vyhlasuje zákonná úprava (§ 21 zákona o verejnom ochrancovi práv), pričom neskôr sa za takéto referenčné ustanovenie už vyhlasuje čl. 130 ods. 1 ústavy, z ktorého ale žiadne obmedzenie na súvislosť s „podnetom“ nevyplýva.

Pre riešenie otázky aktívnej legitímácie kohokoľvek na podanie návrhu na preskúmanie ústavnosti zákona je tiež irelevantné štátne zriadenie – nie je podstatné, kto môže takéto konanie iniciovať, ale kto o ňom rozhodne.

Pojem „parlamentná republika“ vyjadruje postavenie parlamentu v štruktúre vrcholných (ústavných) orgánov štátnej moci, nie postavenie jeho individuálnych poslancov. Existujú parlamentné republiky, v ktorých poslanci vôbec nemali právo iniciovať konanie pred ústavným súdom, hoci iné subjekty ho mali, no ich doktríny napriek tomu vždy uznávali, že sú parlamentnými republikami. Existencia každého aktívne legitimovaného subjektu pre konanie pred ústavným súdom totiž má vždy svoje osobitné opodstatnenie, z ktorého vychádza aj rozhodnutie, či sa prizná skupine alebo monokratickému orgánu: legitímácia jednej pätiny poslancov sleduje ochranu parlamentnej menšiny, legitímácia prezidenta ochranu jeho prerogatív, efektívne presadenie jeho práva veta a – pri existencii priamej voľby – aj presadenie jeho demokratickej legitimity voči parlamentu; aktívna legitímácia vlády slúžila okrem ochrany jej ústavných prerogatív (v unitárnom štáte, akým je aj Slovenská republika) tiež výkonu právnej kontroly nad územnou samosprávou. Treba povedať, že ochrana základných práv a slobôd nebola primárnym dôvodom zakotvenia aktívnej legitímácie žiadneho z týchto orgánov, v dôsledku čoho nie je správne klásť ich do akéhosi protikladu s aktívnou legitímáciou verejného ochrancu práv.

Odmietajúce uznesenie sa síce snaží rozlišovať a postaviť proti sebe rôzne kategórie oprávnených subjektov podľa čl. 130 ods. 1 ústavy, ignoruje však celkom zjavné analógie. V Slovenskej republike totiž existuje subjekt, ktorý je monokratický, je ustanovovaný veľmi podobne ako verejný ochranca práv, má aktívnu legitímáciu podľa čl. 130 ods. 1 ústavy a v doterajšej judikatúre ústavného súdu neboli nikdy vyslovené ani najmenšie pochybnosti o jeho „abstraktnej“ legitímácii, teda bez súvisu s akoukoľvek individuálnou vecou pred ním riešenou. Samozrejme, ide o generálneho prokurátora Slovenskej republiky.

#### **B. Legitímácia verejného ochrancu práv podľa čl. 130 ústavy**

Ústava sama osebe o otázke, či verejný ochranca práv môže alebo nemôže podať návrh ústavnému súdu len na základe podnetu alebo v súvislosti s určitou individuálnou (konkrétnou) vecou, nehovorí nič podstatné. Zo samotného ústavného textu pritom vyplýva jediné významné obsahové obmedzenie legitímácie verejného ochrancu práv, keď predmetom jeho návrhu môžu byť síce všetky právne predpisy uvedené v čl. 125 ústavy, no tento návrh môže byť odôvodnený vždy len tým, že uplatňovanie ním napadnutého ustanovenia porušuje (základné) práva fyzických osôb a právnických osôb.

Keďže samotný ústavný text na otázku aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv nedáva jednoznačnú odpoveď, stáva sa hlavným východiskom vlastného posúdenia tejto otázky analýza zákona o verejnom ochrancovi práv, ktorý realizuje ústavnú blanketu obsiahnutú v čl. 151a ods. 6 ústavy.

Podľa čl. 151a ods. 1 ústavy verejný ochranca práv v „rozsahu a spôsobom“ ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody „v konaní pred orgánmi verejnej správy a inými orgánmi verejnej moci“. Na toto ústavné ustanovenie nadväzuje § 3 ods. 1 a 2 zákona o verejnom ochrancovi práv, podľa ktorých sa pôsobnosť verejného ochrancu práv vzťahuje v podstate na orgány výkonnej moci. Naopak, výslovne sa nevzťahuje na národnú radu. Verejný ochranca práv je tak v podstate orgánom parlamentnej kontroly nad činnosťou orgánov výkonnej moci.

Pokiaľ by sa ustanovenie § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv malo interpretovať tak, že podnet môže smerovať priamo voči zákonu, resp. že verejný ochranca práv môže z vlastnej iniciatívy urobiť predmetom svojej kontroly priamo zákon,

znamenalo by to v podstate rozšírenie jeho kontrolnej pôsobnosti aj na národnú radu a jej činnosť. To je ale v rozpore s ustanovením § 3 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv, ktoré národnú radu z jeho pôsobnosti vylučuje, a nebolo by zrejme v súlade s postavením verejného ochrancu práv v našom ústavnom systéme.

Verejný ochranca práv môže podľa § 13 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv začať konanie aj z vlastnej iniciatívy, bez podnetu fyzickej alebo právnickej osoby. Ak v dôsledku preverovania činnosti niektorého orgánov výkonnej moci (na ktoré sa vzťahuje jeho pôsobnosť) zistí, že v činnosti takéhoto orgánu sa aplikuje (uplatňuje) zákon určitým spôsobom a tento spôsob aplikácie – ak by pokračoval – ohrozuje základné práva a slobody uvedené v čl. 151a ods. 2 ústavy, má právo (a povinnosť) využiť tie prostriedky, ktoré mu zákon o verejnom ochrancovi priznáva. Ak dôvod porušovania základných práv a slobôd leží len v aplikačnej rovine, môže sa verejný ochranca práv uspokojiť len s upozornením a návrhom opatrení dotknutému orgánu, resp. jeho nadriadenému orgánu (§ 19 zákona o verejnom ochrancovi práv). Ak však k porušovaniu základných práv a slobôd dochádza preto, že orgány výkonnej moci odmietajú zákon aplikovať iným spôsobom, alebo pri konaní, ktoré je so zákonom v súlade (a teda problémom je samotný zákon), môže verejný ochranca uplatniť aj svoje právo podať ústavnému súdu návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy.

Verejný ochranca práv tak môže podať ústavnému súdu návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy (na vyslovenie nesúladu zákonov s nadradenými právnymi predpismi) v prípade, ak

- a) na základe podnetu alebo z vlastnej iniciatívy začne preskúmať určité konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť orgánu uvedeného v § 3 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv,
- b) pri ich skúmaní dospeje k záveru, že preskúmaný postup daného orgánu sa zakladá na zákone (nejde teda o zreteľne protizákonný postup), teda ide o „uplatňovanie zákona“ v zmysle čl. 151a ods. 2 ústavy, resp. § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv, no
- c) dôsledkom tohto postupu podľa presvedčenia verejného ochrancu práv je alebo môže byť ohrozenie základných práv a slobôd fyzických osôb alebo právnických osôb uvedených v citovanom článku ústavy, resp. v citovanom ustanovení zákona.

Existenciu týchto predpokladov musí verejný ochranca práv vo svojom návrhu tvrdiť a preukázať. Ak sú tieto podmienky splnené, verejný ochranca práv je oprávnenou osobou na podanie návrhu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a jeho návrh nemožno odmietnuť ako podaný niekým zjavne neoprávneným.

#### **Odlišné stanovisko sudkyne Ludmily Gajdošíkovej**

Pri posudzovaní aktívnej legitímácie navrhovateľky nemožno súhlasiť so záverom väčšiny pléna ústavného súdu, ktorý na základe spoločného nadpisu „Postup pri vybavovaní podnetu“ nad § 14 až § 22 zákona o verejnom ochrancovi práv, pod ktorý spadá aj celý § 21, označila § 21 zákona o verejnom ochrancovi práv za referenčné ustanovenie, ktorého odseky 1 až 3 sa posudzujú vo vzájomných súvislostiach a to napriek tomu, že upravujú realizáciu už na prvý pohľad diametrálne odlišných oprávnení verejného ochrancu práv.

Okrem jednoznačnej obsahovej odlišnosti § 21 ods. 1 a 2 a § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv poukazujem na judikatúru ústavného súdu, ktorý sa pri svojej rozhodovacej činnosti stabilne odvoláva na materiálne chápanie ústavnosti. Tieto princípy a priori v sebe zahŕňajú požiadavku posudzovania právnych noriem podľa ich obsahu, a nie podľa ich formálneho začlenenia do určitých častí právneho predpisu (určite nie kapitol).

Väčšina pléna tiež pod úpravu „podrobností“ a pod úpravu „postupu v konaní“ v zmysle čl. 151a ods. 6 ústavy zahrnula aj „možnosť“ pre zákonodarcu zúžiť oprávnenie verejného ochrancu práv na podávanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, s čím rovnako nemožno súhlasiť. Toto oprávnenie je v ústave zakotvené dokonca na dvoch miestach (čl. 130 ods. 1 písm. f) a čl. 151a ods. 2 ústavy), aj keď nie rovnako, avšak určite nie spôsobom, ktorý by vyvolával pochybnosti o rozsahu tohto oprávnenia vytvárajúceho priestor pre jeho zúženie zákonom len na prípady súvisiace s vybavovaním podnetov fyzických osôb a právnických osôb. Nazdávam sa, že nielenže nemožno na základe výkladu § 21 zákona o verejnom ochrancovi práv dospieť k záveru, že na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov je verejný ochranca

	<p>práv oprávnený len vtedy, keď jeho zisteniu o možnom nesúlade právneho predpisu s právnym predpisom vyššieho stupňa právnej sily predchádzalo konanie o podnete, s ktorým sa na neho obrátila fyzická osoba alebo právnická osoba, t. j. že nemôže konať z vlastnej iniciatívy napriek tomu, že pri výkone svojej funkcie k takémuto záveru sám dospeje.</p> <p>Ústavné splnomocnenie na ustanovenie úpravy podrobností o predkladaní návrhov verejného ochrancu práv na začatie konania pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov, ale aj iných otázok zákonom (t. j. splnomocnenie pre zákonodarcu) v sebe nezahŕňa vytvorenie možnosti pre zákonodarcu na zúženie jeho ústavného oprávnenia zakotveného v čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy. Zákonodarca totiž nemôže zmeniť (v danom prípade zúžiť/obmedziť) ústavnoprávnu reglementáciu právomoci/oprávnenia akéhokoľvek orgánu verejnej moci, čo sa vzťahuje aj na ústavou vymedzenú právomoc/oprávnenie verejného ochrancu práv (čl. 2 ods. 2 ústavy je v takýchto prípadoch neaplikovateľný).</p> <p>Vzhľadom na uvedené som nemohla súhlasiť s väčšinovým názorom pléna, čo som vyjadrila nielen svojim hlasovaním, ale aj týmto odlišným stanoviskom.</p>
<p><b>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESLP a iných súdov</b></p>	<p>Ústavný súd SR: PL. ÚS 12/2012</p>

## Nález:

<p>spisová značka</p>	<p><b>PL. ÚS 105/2011</b></p>
<p>sudca spravodajca</p>	<p>Ján Auxt</p>
<p>druh konania</p>	<p>podľa <b>čl. 125 ods. 1 písm. a)</b> Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len ústavný súd“) rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.</p>
<p>druh rozhodnutia a spôsob vybavenia</p>	<p><b>nález</b> - v časti <b>vyhovené</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- v časti <b>nevyhovené</b></li> <li>- v časti bol návrh <b>zamietnutý</b></li> <li>- v časti bolo konanie <b>zastavené</b></li> </ul>
<p>dátum rozhodnutia</p>	<p>7. mája 2014</p>
<p>dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv</p>	<p>čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 16 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 19 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 22 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 50 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 136 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 149 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 151 Ústavy Slovenskej republiky          čl. 6 ods. 1 a 2 <b>Dohovoru</b> o ochrane ľudských práv a základných slobôd          čl. 8ods. 1 a 2 <b>Dohovoru</b> o ochrane ľudských práv a základných slobôd          čl. 17 <b>Medzinárodného paktu</b> o občianskych a politických právach          čl. 7 <b>Charty</b> základných práv Európskej únie          čl. 8 <b>Charty</b> základných práv Európskej únie</p>
<p>skutkový stav a základné fakty</p>	<p>Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) na spoločné konanie spojil návrhy prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ v 1. rade“) a prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ v 2. rade“) na vyslovenie nesúlady viacerých ustanovení zákona č. 153/2001 Z. z. o</p>

prokuratúre v znení neskorších predpisov, zákona č. 220/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o prokuratúre a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry v znení neskorších predpisov s vyššie uvedenými ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „medzinárodný pakt“) a Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).

Navrhovatelia vzniesli vo vzťahu k napadnutým zákonným ustanoveniam tieto námietky:

**1. K namietanému nesúladu § 6 ods. 8 až 10 zákona o prokuratúre s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 ústavy a čl. 150 ústavy.**

Navrhovatelia v súvislosti s citovanou právnou úpravou namietali narušenie princípu hierarchického usporiadania a systému organizácie, riadenia a kontroly práce na prokuratúre.

Napadnutá právna úprava ustanovila a) zákaz vydávať tzv. negatívne pokyny podriadeným prokurátorom, b) zákaz vykonať tzv. negatívne pokyny namiesto podriadeného prokurátora nadriadeným prokurátorom (podľa § 54 zákona o prokuratúre) a c) zákaz rozhodnúť, že tzv. negatívne pokyny, vykoná iný podriadený prokurátor. Znenie označených ustanovení zákona o prokuratúre pripúšťa, že úkony, na ktoré sa vzťahuje zákaz vydávať tzv. negatívne pokyny, smie namiesto prokurátora vykonať len bezprostredne nadriadený prokurátor (podľa § 53 zákona o prokuratúre).

Predmetná právna úprava tak podľa navrhovateľov neumožňuje nadriadenému prokurátorovi (podľa ust. § 54 zákona o prokuratúre) účinne zabezpečovať kontrolu činnosti podriadeného prokurátora. V zmysle napadnutej právnej úpravy nemôže napríklad krajský prokurátor nariadiť okresnému prokurátorovi pokyn na zastavenie trestného stíhania ani vtedy, ak bude trestné stíhanie premlčané, hoci pritom nesie zodpovednosť za činnosť všetkých okresných prokurátorov a prokurátorov okresnej prokuratúry. Vzhľadom na uvedené vzniká preto otázka, či prokuratúra bude môcť riadne plniť svoje úlohy, ak posudzovanie zákonnosti bude zverené do právomoci len jedného prokurátora a jeho priameho nadriadeného, ktorý mu však nesmie vydať negatívny pokyn.

**2. K namietanému nesúladu § 6a, § 6b a § 56ab zákona o prokuratúre a čl. I bodov 10 a 11 zákona č. 220/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a 150 a čl. 151 ústavy.**

Predmetná právna úprava modifikuje oprávnenie generálneho prokurátora vydávať stanoviská záväzné pre všetkých prokurátorov v záujme jednotného uplatňovania zákonov tak, že tieto môže vydávať len na návrh Komisie pre vydávanie stanovísk (ďalej len „komisia“), ktorej polovicu členov menuje Minister spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „minister“). Navrhovatelia v tom vidia zásah do ústavou definovaného postavenia a právomoci generálneho prokurátora.

Navrhovatelia poukázali tiež na zmätočnosť právnej úpravy, keď v zmysle § 10 ods. 2 ZOP generálny prokurátor nemá právo vydávať stanoviská, ktoré je inak povinný vydávať podľa § 6a ZOP.

**3. K namietanému nesúladu § 8 ods. 3 písm. g) zákona o prokuratúre a čl. VI bodu 51 zákona č. 220/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 136 ods. 3 druhou vetou a čl. 150 ústavy.**

Navrhovatelia argumentovali hrubým porušením ústavy, ktoré má spočívať v degradácii ústavného oprávnenia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) podať návrh na odvolanie generálneho prokurátora, ako aj v oprávnení prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) odvolať generálneho prokurátora z funkcie.

Podľa napadnutých zákonných ustanovení môže ústavný súd uložiť generálnemu prokurátorovi v disciplinárnom konaní disciplinárne opatrenie odvolanie z funkcie generálneho prokurátora, na základe čoho bude národná rada v podstate povinná podať prezidentovi návrh na odvolanie generálneho prokurátora. Podľa navrhovateľa je nepochybné, že ak by ústavodarca mienil ústavnému súdu udeliť oprávnenie rozhodovať o odvolaní generálneho prokurátora z funkcie generálneho prokurátora, musel by toto oprávnenie zakotviť priamo v ústave, ktorá však takúto právnu úpravu vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi nepozná.

**4. K namietanému nesúladu slovného spojenia „a okresné prokuratúry“ v § 38 ods. 2 zákona o prokuratúre v znení zákona č. 220/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 2 ústavy.**



Navrhovatelia napadli svojím návrhom aj slovné spojenie „a okresné prokuratúry“ v § 38 ods. 2 ZOP, ktorým bolo okresným prokuratúram priznané postavenie samostatných rozpočtových organizácií.

**5. K namietanému nesúladu § 55m, s ním súvisiaceho slovného spojenia „pokyn o odňatí vecí sa zverejňuje podľa § 55m“ v § 6 ods. 2 druhej vete a § 56ad zákona o prokuratúre a slovného spojenia „okrem informácie, ktorá sa sprístupňuje podľa osobitného predpisu,24) rozhodnutia policajta v prípravnom konaní podľa druhej časti druhej hlavy piateho dielu Trestného poriadku a informácie o vznesení obvinenia vrátane opisu skutku, ak ich sprístupnenie nezakazuje zákon alebo ak ich sprístupnenie neohrozuje práva a právom chránené záujmy“ v § 11 ods. 1 písm. d) zákona o slobode informácií s čl. 19 a čl. 50 ods. 2 ústavy, čl. 6 ods. 2 a čl. 8 dohovoru a čl. 17 medzinárodného paktu, čl. 7 a čl. 8 ods. 1 charty.**

Napadnutá právna úprava zavádza do právneho poriadku inštitút sprístupňovania právoplatných uznesení prokurátorov a obžalobných návrhov v jednotlivých veciach v režime zákona o slobode informácií, ako aj inštitút zverejňovania vybraných druhov uznesení prokurátorov, ktorými sa skončilo trestné stíhanie proti určitej osobe, pokynov nadriadeného prokurátora o odňatí vecí a právoplatných rozhodnutí disciplinárnych komisií.

Zverejňovaním vyššie uvedených rozhodnutí dôjde podľa navrhovateľov k porušeniu práv z vyššie uvedených článkov ústavy a medzinárodných zmlúv, keď sa vo zverejnených rozhodnutiach budú nachádzať také údaje, ktoré spoľahlivo identifikujú osobu obvineného a poškodeného, čomu nezabráni ani anonymizácia údajov. Súčasne zastávali názor, že zverejňovaním uznesení bude porušovaná zásada prezumpcie neviny.

V tejto súvislosti ani nepostačuje dikcia podľa § 55m ods. 6, podľa ktorej prokuratúra môže zo závažných dôvodov odmietnuť zverejnenie rozhodnutia podľa odseku 1 alebo sprístupnenie informácie podľa odseku 5, ak by zverejnenie rozhodnutia alebo sprístupnenie informácie mohlo zmariť alebo podstatne sťažiť dosiahnutie účelu trestného stíhania alebo porušiť práva a právom chránené záujmy. Keďže podľa nasledujúcej vety takéto odmietnutie musí byť odôvodnené, už samotné odôvodnenie by muselo obsahovať také skutočnosti, z ktorých bude možné zistiť skutočnosti, ktoré by mohli ohroziť ďalší priebeh trestného konania alebo porušiť práva a právom chránené záujmy. Navrhovatelia ďalej argumentovali, že ani požiadavka transparentnosti nemôže legitimizovať zásah do práv garantovaných označenými článkami.

**6. K namietanému nesúladu článku VI bodu 9 zákona č. 220/2011 Z. z. (§ 7 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 16 ods. 1, čl. 19 a čl. 22 ods. 1 ústavy, čl. 8 dohovoru, čl. 17 medzinárodného paktu a čl. 7 a 8 charty.**

Navrhovatelia namietali nesúlad § 7 ods. 3 až 8 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry z dôvodu ustanovenia povinnosti zverejňovať niektoré informácie týkajúce sa uchádzačov o funkciu prokurátora, ktorí sa do výberového konania prihlásili. Napadnutá právna úprava podľa neho zakladá možnosť porušenia základného práva dotknutých osôb, ktorých sa zverejnené informácie týkajú, na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života, resp. na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe.

**7. K namietanému nesúladu § 7a a § 265g zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 150 ústavy.**

Podstatou napadnutej právnej úpravy je zabezpečiť členstvo kandidátov zvolených národnou radou vo výberových komisiách, ktoré uskutočňujú výberové konania na voľné miesto prokurátorov a vedúcich prokurátorov.

Navrhovatelia namietali nesúlad právnej úpravy zahrnutej do § 7a a § 265g zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry vychádzajúc z názoru o neústavnosti kreovania výberových komisií národnou radou na politickom základe vzhľadom na to, že za činnosť prokuratúry nesie podľa čl. 150 ústavy zodpovednosť generálny prokurátor. Navrhovateľ v 1. rade poukazuje tiež na nemožnosť vymenovania členov výberovej komisie podľa § 7a ods. 3 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, keďže v predchádzajúcich odsekoch § 7a zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry je ako spôsob určenia kandidátov za členov výberových komisií ustanovená ich voľba do príslušnej databázy kandidátov a ako spôsob určenia členov výberovej

komisie ich žrebovanie z vytvorených databáz kandidátov. Navrhovateľ v 1. rade ďalej namietal, že žiaden z členov výberovej komisie nemusí byť prokurátorom a nemusí mať ani právnické vzdelanie, čo ho vedie k vysloveniu obáv o „politizácii pomerov na prokuratúre“ a znefunkčnení jej činnosti. Právnu úpravu tak neguje samostatné postavenie prokuratúry Slovenskej republiky a funkčnú autonómiu generálneho prokurátora.

Navrhovateľ v 2. rade vo svojom návrhu namietal vo vzťahu k národnej rade nesúlad časti § 7a ods. 1 druhej vety, § 7a ods. 2 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 2 ústavy. Podľa navrhovateľa v 2. Rade môže zákonodarný orgán „zasahovať do pôsobnosti iných ústavných orgánov, akým je aj prokuratúra a generálny prokurátor, len vtedy, ak to upravuje ústava. Podľa ústavy sa však Národná rada Slovenskej republiky nemôže podieľať na výbere prokurátorov a vedúcich prokurátorov. V tejto súvislosti zdôraznil aj ustanovenie § 7a ods. 2 časti prvej vety za bodkočiarkou zákona č. 154/2001 Z. z. v znení zákona č. 220/2011 Z. z., podľa ktorého národná rada volí kandidátov výberovej komisie podľa pomeru politických síl. Toto ustanovenie ešte zvyrazňuje politický charakter nominácie kandidáta na člena výberovej komisie.

**8. K namietanému nesúladu § 10 ods. 5, § 20 a § 21 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 150 ústavy.**

Z obdobných dôvodov ako je uvedené v bode 7 navrhovateľa napádali aj znenie § 10 ods. 5 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, vzhľadom na to, že pri prekladaní prokurátora na prokuratúru vyššieho stupňa majú byť primerane použité ustanovenia § 7 a § 7a zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. V odôvodnení k tomuto bodu návrhu (nie však jeho petitu) navrhovateľ v 1. rade navyše namietal aj nesúlad označeného ustanovenia s čl. 19 ústavy, čl. 8 dohovoru, čl. 17 medzinárodného paktu a čl. 7 a 8 charty. Z tých istých dôvodov napádal aj znenie § 20 a § 21 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry.

**9. K namietanému nesúladu § 19 ods. 1 druhej vety zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 150 ústavy.**

Navrhovateľa napádali ustanovenie funkčných období okresných prokurátorov, krajských prokurátorov a ich námestníkov. V tejto časti návrhu konštatujú, že národná rada pristupovala k prokuratúre ako k inštitúcii kreovanej na politickom základe nedoceňujúc dôležitosť prokurátorskej praxe, a vyslovuje obavu, že voľba nových predstaviteľ'ov okresných a krajských prokuratúr umožní prienik politických záujmov do prokuratúry. Poukazujú pritom na situáciu menších prokuratúr, na ktorých vykonávajú funkciu iba niekoľkí prokurátori, čo môže viesť k stavu, že niektoré z prokuratúr nebudú viesť prokurátori s dobrými riadiacimi a organizačnými schopnosťami z dôvodu uplynutia ich funkčného obdobia.

**10. K namietanému nesúladu § 192 ods. 2 až 8 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry a § 265h zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 150 ústavy.**

V namietaných ustanoveniach sú uvedené podrobnosti o zložení a ustanovovaní členov disciplinárnych komisií. Navrhovateľa rade dôvodili, že zloženie disciplinárnych komisií nedáva dostatočnú záruku objektívnosti a nestrannosti, keďže disciplinárne komisie budú kreované na politickom základe a prevahu budú mať kandidáti navrhnutí výkonnou (minister spravodlivosti) a zákonodarnou mocou (národná rada).

Takáto právna úprava nevyhnutne spochybní objektívnosť a nestrannosť každého prokurátora, ktorý bude vykonávať svoje prokurátorské oprávnenia voči ministerstvu spravodlivosti, pretože orgán, ktorý podlieha dozoru prokurátora, má vplyv na to, či prokurátor zostane vo svojej funkcii.

**11. K namietanému nesúladu § 197 ods. 1 písm. b) a c) zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a čl. 46 ods. 1, čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru a k namietanému nesúladu čl. VI bodu 58 zákona č. 220/2011 Z. z. (§ 197 ods. 3 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 48 ods. 2 ústavy.**

Navrhovateľa namietajú oprávnenie ministra spravodlivosti a verejného ochrancu práv podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti ktorémukoľvek prokurátorovi z obavy zneužitia tohto oprávnenia na zastrasovanie a šikanovanie prokurátorov, prípadne na pozbavenie ich funkcie. V tejto súvislosti navrhovateľ v 1. rade poukazuje na to, že

minister spravodlivosti ani verejný ochranca práv nemôžu kvalifikovane posúdiť, či sa prokurátor dopustil disciplinárneho previnenia. Vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi potom takéto návrhové oprávnenie dostáva generálneho prokurátora do podriadeného postavenia voči ministrovi spravodlivosti a verejnému ochrancovi práv. Okrem toho namietali aj zavedenie šesťmesačnej lehoty na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania.

**12. K namietanému nesúladu § 221 ods. 1 poslednej vety a § 265i zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 150 ústavy**

Napadnutou právnou úpravou zákonodarca zaviedol nezlučiteľnosť súbežného výkonu funkcie vedúceho prokurátora a funkcie člena prokurátorskej rady. Podľa navrhovateľov však neexistuje legitímny cieľ brániť prokurátorom zúčastneným na zhromaždení prokurátorov rozhodnúť v tajnom hlasovaní o tom, že ich práva a oprávnené záujmy budú najlepšie chrániť niektorí z vedúcich prokurátorov. V súvislosti s namietaným prechodným ustanovením (§ 265i zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry) navrhovateľ v 1. rade uvádza, že zákonodarca neprípustným spôsobom zasiahol do uzavretých skutkových stavov – prejavenej vôle zhromaždenia prokurátorov, ktorí si v tajnom hlasovaní zvolili svojich zástupcov na zákonom ustanovené funkčné obdobie. Bez toho, aby ich funkčné obdobie uplynulo, zákonodarca ustanovil nový dôvod zániku funkcie v prokurátorskej rade (konkrétne inkompatibilitu) a súčasne zánik funkcie priamo zo zákona k 1. novembru 2011, na základe čoho malo byť odňaté dotknutým osobám ich právo na prístup k súdu.

**13. K namietanému nesúladu § 265f ods. 1 až 4 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 1, čl. 149, čl. 150 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.**

Navrhovatelia namietali porušenie princípu právnej istoty ustanovením § 265f zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry upravujúcim zánik funkcií okresných a krajských prokurátorov a ich náместníkov v súvislosti so zavedením funkčných období vedúcich prokurátorov. Okrem zásahu do legálne nadobudnutých práv dotknutých funkcionárov navrhovatelia namietali tiež zásah do ich práva na súdnu ochranu a zásah do funkčnej autonómie generálneho prokurátora.

**14. K namietanému nesúladu § 265e zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry a čl. I bodu 9 zákona č. 220/2011 Z. z., čl. VI bodov 1, 7, 9, 30, 32, 43, 69, 70, 73, 74 a 76 zákona č. 220/2011 Z. z., čl. X bodov 6 až 14 a 16 zákona č. 220/2011 Z. z., čl. XIII zákona č. 220/2011 Z. z. a čl. XIV bodu 1 zákona č. 220/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 35 ods. 1, čl. 46 ods. 1, čl. 150 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.**

Napadnutou právnou úpravou zákonodarca zrušil inštitút právnych čakatel'ov prokuratúry nahradiac ho inštitútom asistenta prokurátora a v súlade s touto zmenou upravil aj znenie ustanovení viacerých súvisiacich zákonov upravujúcich práva a povinnosti, resp. kompetencie právnych čakatel'ov prokuratúry. Nadväzne na to bolo citovanou právnou úpravou (§ 265e zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry) zmenené právne postavenie všetkých právnych čakatel'ov prokuratúry prijatých do služobného pomeru do účinnosti zákona č. 220/2011 Z. z. tak, že títo začali byť považovaní za asistentov prokurátora v štátnozamestnaneckom pomere s právom požiadať najneskôr do 15. októbra 2011 o skončenie štátnozamestnaneckého pomeru so zákonom garantovaným nárokom na odstupné, ktoré by im patrilo ako štátnym zamestnancom, ktorých štátnozamestnanecký pomer skončil dohodou z dôvodu zrušenia štátnozamestnaneckého miesta.

Navrhovatelia napádali zmenu služobného pomeru právnych čakatel'ov prokuratúry na štátnozamestnanecký pomer asistentov prokurátora, dôvodiac pritom porušením princípu právnej istoty a princípu ochrany legitímnych očakávaní spočívajúcich v práve na ich vymenovanie do funkcie prokurátora po zložení odbornej justičnej skúšky.

Okrem toho namietali, že právna úprava, pre ktorú sa rozhodol zákonodarca, vo svojej podstate znamená zrušenie prípravnej praxe na výkon funkcie prokurátora vo forme systematickej prípravy na výkon tohto povolania. Právne postavenie asistenta prokurátora a jeho pracovná náplň podľa navrhovateľov neumožní asistentovi prokurátora riadnu prípravu na výkon funkcie prokurátora.

Navrhovatelia súčasne namietali, že napadnutá právna úprava porušuje princíp del'by moci ako základný princípu právneho štátu z dôvodu, že zákonodarca zasiahol do funkčnej

	<p>autonómie generálneho prokurátora, ktorý vymenoval právnych čakatel'ov prokuratúry v súlade so svojim zákonným oprávnením. Takéto rozhodnutie generálneho prokurátora o vymenovaní do funkcie právneho čakatel'a prokuratúry zákonodarca negoval a priamo nahradil zákonnou úpravou. Zároveň osobám, ktoré sa stali právnymi čakatel'mi prokuratúry, bola odňatá súdna ochrana napriek tomu, že bolo zasiahnuté do ich vzťahov pracovnoprávneho charakteru, a so zreteľom na to namieta aj súlad napadnutej právnej úpravy s čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.</p>
<p><b>ratio decidendi</b></p>	<p><b>K bodu 1.</b></p> <p>Napadnutá právna úprava nevytvára stav, v rámci ktorého nemožno korigovať rozhodnutie podriadeného prokurátora – táto možnosť zostáva zachovaná aj naďalej s tým rozdielom, že dochádza k obmedzeniu možnosti uložiť prokurátorovi povinnosť nevykonať niektoré úkony (napríklad nezačať trestné stíhanie, nevzniesť obvinenie) alebo vykonať niektoré úkony (postúpiť vec na prejednanie inému orgánu, zastaviť trestné stíhanie). Takéto pokyny by sa mohli priečiť právnemu názoru a presvedčeniu prokurátora a založiť vnútorný konflikt vo vzťahu k osobnej zodpovednosti prokurátora za iniciatívny, spravodlivý a nestranný postup pri plnení svojich povinností. Zákonná úprava však súčasne bezprostredne nadriadenému prokurátorovi (nie však každému nadriadenému prokurátorovi) zachováva právo vykonať úkony vymedzené v § 6 ods. 8 a 9 zákona o prokuratúre namiesto podriadeného prokurátora, a to vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť.</p> <p>Zákonodarcom zvolený model nepredstavuje popretie princípu, podľa ktorého v štruktúre orgánov prokuratúry pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti. Umožňuje totiž zvrátiť potenciálne nesprávne, resp. nezákonné rozhodnutie či postup prokurátora bezprostredne nadriadeným prokurátorom.</p> <p>Ochrana práv a právom chránených záujmov účastníkov trestného konania je pritom zabezpečovaná predovšetkým súhrnom procesných práv priznaných im osobitným právnym predpisom (Trestným poriadkom) vrátane systému opravných prostriedkov poskytujúcich im možnosť obrátiť sa v súvislosti s ochranou svojich práv v konečnom dôsledku na nezávislý súdny orgán. Obdobne aj v prípade iných druhov konaní, ktorých účastníkom môže byť prokurátor, je ochrana práv a právom chránených záujmov účastníkov v konečnom dôsledku zaisťovaná systémom opravných prostriedkov alebo procesných prostriedkov súdnej ochrany, o ktorých rozhoduje in fine súdny orgán spĺňajúci podmienky nezávislosti a nestrannosti.</p> <p>Z uvedených dôvodov sa ústavný súd nemôže stotožniť s konštatovaním navrhovateľov, že právna úprava obsiahnutá v § 6 ods. 8 až 10 zákona o prokuratúre v znení zákona č. 220/2011 Z. z. oslabuje ochranu práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb.</p> <p>Posudzovaná právna úprava síce oslabuje princíp hierarchického riadenia prokuratúry prostredníctvom ukladania pokynov podriadeným prokurátorom, avšak túto okolnosť vyvažuje posilnením princípu transparentnosti a osobnej zodpovednosti prokurátorov pri výkone verejnej moci.</p> <p>Zmena princíпов organizácie a fungovania prokuratúry je v ústavnej kompetencii zákonodarcu a v posudzovanom prípade sa nedostáva do rozporu s princípmi zákonnosti, či právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), s ústavne definovaným poslaním prokuratúry ako orgánu ochrany práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb a štátu (čl. 149 ústavy) ani do rozporu s ústavne definovaným postavením generálneho prokurátora (čl. 150 ústavy).</p> <p><u>Ústavný súd preto návrhu v tejto časti nevyhovel</u></p> <p><b>K bodu 2.</b></p> <p>Podľa § 6a ods. 1 zákona o prokuratúre vydáva generálny prokurátor záväzné stanoviská na návrh komisie, týmto návrhom však nie je viazaný.</p> <p>V zásade nemožno namietat' proti takej právnej úprave, ktorá generálnemu prokurátorovi ukladá povinnosť prerokovať (konzultovať) návrhy záväzných stanovísk s poradným orgánom, v ktorom majú zastúpenie aj nominanti iných zložiek štátnej moci – vrátane moci výkonnej, ktorej taktiež prislúcha podiel na tvorbe trestnej politiky štátu. Rovnako nemožno namietat', ak takýto orgán aj z vlastnej iniciatívy môže generálnemu prokurátorovi vydanie konkrétneho stanoviska navrhnuť.</p> <p>Na druhej strane však právna úprava, ktorá generálneho prokurátora pri vydaní záväzného stanoviska obmedzuje iniciatívou iného orgánu, už podľa ústavného súdu zasahuje do riadiacej pôsobnosti generálneho prokurátora spôsobom, ktorý môže v</p>

určitých situáciách zásadne obmedziť efektívne uplatnenie jeho právomoci. Vzhľadom na túto okolnosť je potrebné považovať napadnutú právnu úpravu sčasti za rozpornú s obsahom čl. 150 ústavy.

V danom prípade je teda problémom iba skutočnosť, že generálny prokurátor nemôže vydať stanovisko z vlastnej iniciatívy, a je odkázaný výlučne na iniciatívny návrh komisie.

Ústavný súd preto vyslovil nesúlad slovného spojenia «na návrh Komisie pre vydávanie stanovísk (ďalej len „komisia“))» v § 6a ods. 1 zákona o prokuratúre s čl. 150 ústavy.

Ústavný súd súčasne zistil, že zmena znenia § 10 ods. 2 zákona o prokuratúre spočívajúca v pripojení slov „okrem stanovísk podľa § 6a“ (čl. I bod 11 zákona č. 220/2011 Z. z.) je v tejto časti rozporná s § 6a ods. 1 zákona o prokuratúre. Toto ustanovenie je preto vzhľadom na rozpor, ktorý vnáša do textu právneho predpisu s ohľadom na znenie § 6a ods. 1 zákona o prokuratúre, v nesúlade s princípom právnej istoty ako súčasťou princípu právneho štátu, a teda s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

V ďalšej časti namietanej právnej úpravy ústavný súd nesúlad s označenými článkami ústavy nezistil a v tejto časti ústavný súd návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu nevyhovel.

#### **K bodu 3.**

Ústavný súd dospel k záveru, že ústava v žiadnom svojom ustanovení nevyklučuje možnosť uloženia disciplinárneho opatrenia zavedeného § 189 ods. 1 písm. d) zákona o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry, t. j. odvolania z funkcie generálneho prokurátora. Okrem toho je nepochybné, že rozhodnutie ústavného súdu, ktorým by bola takáto sankcia uložená, ešte nezbavuje generálneho prokurátora jeho funkcie, pretože podľa čl. 150 ústavy vymenúvanie a odvolávanie generálneho prokurátora patrí do právomoci prezidenta, ktorý môže konať len na návrh národnej rady. Rozhodnutie ústavného súdu v disciplinárnom konaní je len podkladom pre postup národnej rady a prezidenta podľa čl. 150 ústavy. Takto koncipovaná právna úprava rešpektuje ústavné limity týkajúce sa odvolania generálneho prokurátora z funkcie zakotvené čl. 150 ústavy a len precizuje postup ústavných orgánov v prípade, že bude generálnemu prokurátorovi uložené disciplinárne opatrenie – odvolanie z funkcie generálneho prokurátora.

Ústavný súd preto nepovažuje napadnuté ustanovenia [§ 8 ods. 3 písm. g) zákona o prokuratúre a čl. VI bod 51 zákona č. 220/1993 Z. z.] za rozporné s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 136 ods. 3 druhou vetou a čl. 150 ústavy, a preto v tejto časti návrhu nevyhovel.

#### **K bodu 4.**

Ustanovenie § 38 ods. 2 zákona o prokuratúre v znení zákona č. 220/2011 Z. z. bolo po podaní ústavnej sťažnosti novelizované zákonom č. 436/2013 Z. z., pričom slovné spojenie „a okresné prokuratúry“ stratilo v dôsledku legislatívnej zmeny platnosť a účinnosť dňom 1. januára 2014.

Vzhľadom na vyššie uvedené ústavný súd konanie v tejto časti zastavil podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde.

#### **K bodu 5.**

Z ústavného hľadiska predstavuje napadnutá právna úprava realizáciu ústavnej povinnosti orgánov verejnej moci vyplývajúcej z čl. 26 ods. 5 ústavy a zároveň práva na informácie zaručeným čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy, ktoré predstavuje jeden z najdôležitejších základov demokratickej spoločnosti.

Na strane druhej je zrejmé, že pri uplatňovaní práva verejnosti na informácie v danej oblasti môže dochádzať ku kolízii s ústavnou požiadavkou účinnej ochrany základných práv dotknutých osôb (najmä pokiaľ ide o základné právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena a základné právo na prezumpciu neviny).

Ustanovenie § 55m ods. 3 zákona o prokuratúre nariaďuje orgánom prokuratúry ňou zverejňované rozhodnutia anonymizovať tak, aby bola „zabezpečená ochrana práv a právom chránených záujmov.“ Rozsah anonymizácie je teda ponechaný na úvahu prokuratúry, pričom podľa ústavného súdu je miera tejto úvahy dostatočne široká na to, aby v individuálnych prípadoch umožnila ústavne konformný výklad a aplikáciu napadnutej právnej úpravy tak, aby nebolo zasiahnuté do základného práva na prezumpciu neviny (čl. 50 ods. 2 ústavy) či do základného práva na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena (čl. 19 ods. 1 ústavy). Obdobne to platí aj pre sprístupňovanie rozhodnutí podľa zákona o slobode informácií.

Napokon ustanovenie § 55m ods. 6 zákona o prokuratúre umožňuje odmietnuť zverejnenie rozhodnutia prokuratúry alebo sprístupnenie informácie, ak by to „mohlo zmať alebo podstatne sťažiť dosiahnutie účelu trestného stíhania alebo porušiť práva a právom chránené záujmy“. Na toto ustanovenie nadväzuje aj § 11 ods. 1 písm. d) zákona o slobode informácií v znení zákona č. 220/2011 Z. z., z ktorého napadnutej časti vyplýva právo prokuratúry odmietnuť sprístupnenie informácie z dôvodu zákazu ustanoveného zákonom alebo z dôvodu ohrozenia práva a právom chráneného záujmu. Podľa ústavného súdu preto napadnutá právna úprava pri jej dôslednej aplikácii v konkrétnych prípadoch dostatočne chráni základné práva vyplývajúce z označených článkov ústavy, dohovoru a medzinárodného paktu. Uvedený záver nie je spôsobilý vyvrátiť ani argumentácia o tom, že sprístupňovanie informácií podľa zákona o slobode informácií neumožňuje anonymizáciu údajov v sprístupňovaných informáciách (rozhodnutiach prokuratúry), keďže pred ich sprístupnením musí príslušný orgán vyhodnotiť, či niektorá z prekážok vyplývajúca z § 55m ods. 6 zákona o prokuratúre, resp. v § 11 ods. 1 písm. d) zákona o slobode informácií, nebráni sprístupneniu vyžadovanej informácie (resp. rozhodnutia).

Napadnutá právna úprava teda umožňuje zachovať ústavne konformnú rovnováhu ochrany dotknutých základných práv a ústavných hodnôt, ktoré sú vo vzájomnom konflikte.

Z uvedených dôvodov ústavný súd dospel k záveru, že prijatá právna úprava nie je v rozpore s čl. 19 a čl. 50 ods. 2 ústavy ani s čl. 6 ods. 2 a čl. 8 dohovoru a čl. 17 medzinárodného paktu a vzhľadom na rovnaký rozsah a zmysel práv vyplývajúci z charty s rozsahom a zmyslom práv vyplývajúcich z dohovoru (čl. 52 ods. 3 charty) nie je v rozpore ani s čl. 7 a 8 charty a návrhu v tejto časti nevyhovel.

#### **K bodu 6.**

Právna úprava ustanovení § 7 ods. 3 až 8 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry vymedzuje rozsah zverejňovaných informácií v úzkom rozsahu nevyhnutnom na identifikáciu jednotlivých uchádzačov. Je na zvážení a vôle uchádzača, do akej miery uvedie v uvedených podkladoch (najmä pokiaľ ide o motivačný list, prípadne aj profesijný životopis) ďalšie údaje týkajúce sa jeho súkromia, záľub osobnostného charakteru a podobne.

Ochrana súkromia verejne činných osôb (politikov, nositeľov verejných funkcií) má užšie hranice ako ochrana súkromia osôb, ktoré nie sú verejne činné. Posudzovaná právna úprava sa síce netýka nositeľov verejných funkcií, ale vzťahuje sa na osoby, ktoré sa o významnú verejnú funkciu uchádzajú na základe vlastného uváženia a dobrovoľného rozhodnutia. Vzhľadom na túto skutočnosť ústavný súd nepovažuje zverejnenie údajov štandardne obsahnutých v žiadostiach uchádzačov o zaradenie do výberového konania, v ich profesijných životopisoch a v motivačných listoch za ústavne neakceptovateľný zásah do práva na ochranu osobných údajov či do základného práva na ochranu súkromného a rodinného života.

Pokiaľ ide o vyhlásenie podľa § 7 ods. 7 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, povinnosť zverejniť príbuzenské väzby slúži výlučne pre účely kontroly výberovej komisie zo strany verejnosti. Zásah do práva na súkromie a práva na ochranu osobných údajov je v danom prípade ospravedlňiteľný a napadnuté ustanovenie zachováva ústavne konformnú rovnováhu ochrany dotknutých základných práv a ústavných hodnôt, ktoré sú v posudzovanom prípade vo vzájomnom konflikte.

Špecifickým problémom, ktorý navrhovatelia namietali, je predovšetkým posúdenie otázky súladu § 7 ods. 4 a 5 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry z hľadiska ochrany údajov o zdravotnom stave uchádzačov vrátane ich „psychickej vyrovnanosti“ z hľadiska požiadaviek zastávať funkciu prokurátora.

Napadnutá právna úprava neustanovuje spôsob overenia zdravotného stavu ani psychickej vyrovnanosti uchádzača o funkciu prokurátora, a teda pripúšťa výklad, podľa ktorého možno overenie týchto skutočností realizovať formou oboznámenia sa so závermi osôb oprávnených na odborné overenie zdravotnej a psychickej spôsobilosti, t. j. oboznámenia sa s potvrdeniami, resp. písomnými vyjadreniami lekárov a psychológov. Z hľadiska účasti verejnosti na výberovom konaní potom postačuje, ak komisia oboznámi prítomnú verejnosť so záverom lekára a psychológa, teda či uchádzač je spôsobilý alebo nespôsobilý na výkon prokurátorskej funkcie. Zákon totiž v žiadnom svojom ustanovení nepožaduje, aby výberová komisia oboznamovala verejnosť s konkrétnymi údajmi o zdravotnom stave uchádzačov.

Napadnutá právna úprava teda pripúšťa ústavne konformný výklad a aplikáciu § 7 ods.

4 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokurátora, v rámci ktorej možno zachovať podstatu oboch kolidujúcich práv (t. j. práva na informácie aj práva na ochranu osobných údajov o zdravotnom stave).

Pokiaľ ide o možnosť verejnosti vznášať výhrady k uchádzačom, zákon neukladá výberovej komisii, ale len umožňuje požadovať vysvetlenia k vzneseným výhradám. Na zjavne nepodložené výhrady, invectívy či nerelevantné difamujúce tvrdenia komisia reagovať nemusí a ani ich prítomnej verejnosti neprístupní. Právna úprava preto nie je v rozpore s právom na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena podľa čl. 19 ústavy.

Na základe uvedeného dospel ústavný súd k záveru, že navrhovateľmi namietaná právna úprava obsiahnutá v § 7 ods. 3 až 8 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry nie je v rozpore s čl. 1. ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 16 ods. 1, čl. 19 a čl. 22 ods. 1 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 17 medzinárodného paktu a vzhľadom na rovnaký rozsah ani s čl. 7 a 8 charty a návrhu v tejto časti nevyhovel.

#### **K bodu 7.**

Prokuratúru nemožno chápať ako uzavretý a izolovaný systém a z princípov demokratického štátu, deľby moci a vzájomných brzd a protiváh vyplýva legitímna požiadavka takej právnej regulácie, ktorá umožní výkon verejnej kontroly nad činnosťou prokuratúry. Vzhľadom na to, že národná rada je ústavným orgánom disponujúcim legitimitou priamo od občanov ako originálnych nositeľov verejnej moci, nemožno v zásade namietat' proti právnej úprave, ktorá oprávňuje obsadiť časť členov výberových komisií národnou radou zvolenými a následne žrebom vybranými zástupcami.

Zakotvenie pravidla voľby kandidátov na členov výberových komisií podľa pomeru politických síl je z hľadiska princípu suverenity ľudu legitímne a umožňujúce potenciálne politické vplyvy transparentne regulovať. Podľa ústavného súdu táto skutočnosť nezakladá nesúlad s princípmi demokratického a právneho štátu.

Podstatné však v súvislosti s touto otázkou je, že napadnutou právnou úpravou zavedený model tvorby výberových komisií opomína ústavnú zodpovednosť generálneho prokurátora za činnosť a fungovanie prokuratúry, ktorá sa premieta do jeho ústavnej právomoci riadiť prokuratúru (čl. 150 ústavy). Na jednej strane právna úprava zakotvuje viazanosť generálneho prokurátora výsledkami výberového konania, na druhej strane mu neumožňuje nominovať do výberových komisií žiadneho člena.

Z uvedeného dôvodu ústavný súd dospel k záveru, že ustanovenia § 7a ods. 1, 2 a 5 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, ktoré upravujú podrobnosti o kreácii výberových komisií na funkciu prokurátora, nie sú v súlade s čl. 150 ústavy.

K argumentom o neústavnosti kvalifikačných predpokladov kandidátov na členov výberových komisií ústavný súd uvádza, že napadnutá právna úprava umožňuje racionálny a ústavne konformný výklad a označené ustanovenie nemusí nevyhnutne viesť k nezákonnému zloženiu výberových komisií. Kandidáti na člena výberovej komisie majú okrem iného spĺňať „odborné predpoklady pre nestranný výkon funkcie“ a súčasne majú byť spôsobilí „posúdiť uchádzača podľa § 7 ods. 4“ zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, teda inými slovami, overiť aj odborné znalosti potrebné vzhľadom na povahu povinností prokurátora. Racionálny výklad posudzovaného ustanovenia teda vedie k zúženiu priestoru orgánom zodpovedným za voľbu kandidátov na členov výberových komisií v tom smere, aby za kandidátov na členov výberových komisií boli ustanovené osoby s ukončeným právnickým vzdelaním II. stupňa, aké je vyžadované aj pre uchádzačov o funkciu prokurátora.

Ústavný súd preto návrhu v časti týkajúcej sa vyslovenia nesúladu § 7a ods. 3 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 150 ústavy nevyhovel. Napokon k rovnakému názoru, t. j. o súlade napadnutej právnej úpravy s navrhovateľmi označenými článkami ústavy, dospel ústavný súd, aj pokiaľ ide o § 7a ods. 4 zákona o prokurátoroch upravujúceho základné pravidlá o ustanovení predsedu výberovej komisie, jej uznášania schopnosti a platnosti ňou prijatých rozhodnutí, vo vzťahu ku ktorému navrhovatelia neponúkli ani žiadne relevantné argumenty.

Pokiaľ ide o napadnuté prechodné ustanovenie (§ 265g zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry), ústavný súd dospel k záveru, že vzhľadom uplynutie lehoty uvedenej v tomto ustanovení, je už potrebné považovať toto ustanovenie za obsoletné. Preto podľa názoru ústavného súdu absentujú dôvody na vyslovenie nesúladu § 265g zákona s článkami ústavy označenými navrhovateľmi a návrhu v tejto časti

nevyhovel.

**K bodu 8.**

Ústavný súd zastáva názor, že rozhodnutie zákonodarca podriaďiť výberové konania na prokuratúry vyššieho stupňa (resp. do funkcie vedúceho prokurátora) rovnakým pravidlám, aké zákonodarca ustanovil pre výberové konania na voľné miesta prokurátorov, nemožno samo osebe považovať za protiústavné. V okolnostiach veci je však podstatné, že obidve ustanovenia, t. j. ako § 10 ods. 5, tak aj § 20 ods. 1 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry odkazujú na aplikáciu aj tých častí právneho predpisu (konkrétne na § 7a ods. 1, 2 a 5 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry), ktoré boli posúdené ako rozporné s čl. 150 ústavy z dôvodu, že generálnemu prokurátorovi neumožňuje ovplyvniť zloženie výberovej komisie nominovaním aspoň niektorého z jej členov.

Vzhľadom na to, že ako v prípade obsadzovania voľného miesta prokurátora na prokuratúre vyššieho stupňa, tak aj v prípade obsadzovania funkcie vedúceho prokurátora by podľa napadnutej právnej úpravy mala výberové konanie uskutočňovať výberová komisia, ktorej zloženie bolo ústavným súdom posúdené ako rozporné s ústavou, ústavný súd dospel k záveru, že aj slovné spojenie „; na výberové konanie sa použijú ustanovenia § 7 a 7a rovnako“ v § 10 ods. 5, ako aj znenie § 20 ods. 1 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 220/2011 Z. z., nie je v súlade s čl. 150 ústavy z dôvodu zásahu do funkčnej právomoci generálneho prokurátora vyplývajúcej z označeného článku ústavy.

Navrhovatelia však vôbec neuvádzali dôvody proti právnej úprave obsiahnutej v § 20 ods. 2 a § 21 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. Pritom obsahom týchto právnych noriem je ustanovenie obmedzenia týkajúce sa účastníkov takéhoto výberového konania, ktorého sa môže zúčastniť jedine prokurátor, ďalej podrobnosti o lehotách na vyhlásenie výberového konania na funkciu vedúceho prokurátora, zakotvenie práva generálneho prokurátora nevymenovať vedúceho prokurátora a nadväzne na to povinnosti vyhlásiť nové výberové konanie, či právo výberovej komisie nevybrať uchádzača na funkciu vedúceho prokurátora z dôvodu, že žiaden z uchádzačov nespĺňa predpoklady na vymenovanie do funkcie vedúceho prokurátora.

S prihliadnutím na obsah tejto časti napadnutej právnej úpravy a absenciu dôvodov dospel ústavný súd k názoru, že niet racionálnych argumentov, ktoré by odôvodňovali záver o ústavnej nekonformnosti § 20 ods. 2 a § 21 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s navrhovateľom v 1. rade uvádzaným čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 alebo čl. 150 ústavy a návrhu v tejto časti nevyhovel.

**K bodu 9.**

Navrhovatelia v tejto časti argumentujú dôvodmi, ktoré sa týkajú skôr vhodnosti zákonodarcom zvolenej právnej úpravy ako otázky ústavnosti.

Obmedzenie výkonu vedúcej funkcie v štátnom orgáne (vrátane štátneho orgánu, ktorým je prokuratúra) funkčným obdobím piatich rokov ani zákaz vykonávať takúto funkciu viac ako dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia neporušuje princípy právneho štátu (čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy), princíp zákonnosti (čl. 2 ods. 2 ústavy) a nie je ani v rozpore s ústavne definovaným poslaním prokuratúry v zmysle čl. 149 ústavy či s ústavne definovaným postavením generálneho prokurátora podľa čl. 150 ústavy.

Prostredníctvom dotknutej právnej úpravy zákonodarca limituje výlučne výkon riadiacich funkcií v orgánoch prokuratúry, obmedzenie sa však netýka samotnej funkcie prokurátora. Takéto legislatívne riešenie nemožno považovať za prejav legislatívnej svojvôle zákonodarcu, a aj keď môže byť spojené so zvýšenými nárokmi na prípravu a vyhľadávanie vhodných kandidátov na vedúce pozície najmä na tzv. malých prokuratúrach, ako naznačuje navrhovateľ, býva spravidla spojené aj s výhodami spočívajúcimi v posilnení vnútorného konkurenčného prostredia vytvorením príležitosti, ktorá môže predstavovať motiváciu pre ďalších prokurátorov, pokiaľ ide o pracovné úsilie a odborný rast. Pokiaľ ide o námietku politických vplyvov pri obsadzovaní vedúcich funkcií v orgánoch prokuratúry, jej posúdenie je relevantné skôr v súvislosti s preskúmaním ústavnej konformity právnej úpravy výberových konaní a kreácie výberových komisií.

Z uvedených dôvodov ústavný súd návrhu ani v tejto časti nevyhovel.

**K bodu 10.**

Právna úprava týkajúca sa uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti prokurátorov by



mala zohľadňovať a) vnútorný záujem prokuratúry na zaistení efektívneho uplatňovania zodpovednosti pre účely riadneho plnenia služobných povinností a dodržiavania služobnej disciplíny prokurátormi, b) záujem dotknutých prokurátorov na ochrane ich práv a právom chránených záujmov v súvislosti s možným uplatnením disciplinárnej zodpovednosti, a c) verejný záujem na vytvorení súbežnej garancie pred potenciálnym zneužitím verejnej moci osobami vykonávajúcimi funkciu prokurátora.

Prihliadajúc na tieto princípy možno konštatovať, že právna úprava umožňujúca národnej rade a ministromi nominovať kandidátov, z ktorých sú generálnym prokurátorom vybraní členovia disciplinárnej komisie, má racionálny základ, sleduje legitímne ciele, a preto ju nemožno považovať za prejav legislatívnej svojvôle zákonodarcu. S ohľadom na námietky navrhovateľov možno konštatovať, že by bolo vhodnejšie, ak by zákonodarca zveril oprávnenie navrhovať kandidátov vláde ako ústavnému orgánu výkonnej moci, avšak vzhľadom na dvojaké postavenie ministra spravodlivosti (okrem postavenia vedúceho ústredného orgánu štátnej správy má aj postavenie člena vlády) nevyvoláva legislatívne riešenie zvolené zákonodarcom v danom prípade taký stav, ktorý by odôvodňoval vyslovenie nesúladu dotknutej právnej úpravy s niektorým z ustanovení ústavy označených navrhovateľom.

Pri hodnotení ústavnej konformnosti napadnutej právnej úpravy ústavný súd prízvukuje, že právne normy upravujúce kreáciu a zloženie disciplinárnych komisií by mali zabezpečovať vyvážené miery vplyvu subjektov reprezentujúcich orgány vedenia prokuratúry, subjektov reprezentujúcich ochranu práv a záujmov prokurátorov a subjektov reprezentujúcich prvok „vonkajšej, resp. verejnej kontroly“. Súčasná právna úprava obsiahnutá v § 192 ods. 2 tretej vete zákona o prokuratúre a právnych čakatel'och prokuratúry, a síce že jeden člen disciplinárnej komisie má byť vymenovaný z kandidátov navrhnutých radou prokurátorov, jeden člen z kandidátov navrhnutých národnou radou a jeden člen z kandidátov navrhnutých ministrom spravodlivosti, však uvedenej zásade nezodpovedá a nezohľadňuje ani ústavnú právomoc generálneho prokurátora riadiť prokuratúru, zaistiť efektívne uplatňovanie zodpovednosti s cieľom presadenia riadneho plnenia služobných povinností a dodržiavania služobnej disciplíny prokurátormi, a napokon aj niešť zodpovednosť za jej činnosť v zmysle čl. 150 ústavy.

Vzhľadom na uvedené dospel ústavný súd k záveru, že § 192 ods. 2 tretia veta zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry („Jeden člen disciplinárnej komisie je vymenúvaný z kandidátov navrhnutých radou prokurátorov, jeden člen z kandidátov navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky a jeden člen z kandidátov navrhnutých ministrom spravodlivosti; pri vymenúvaní náhradníkov sa postupuje rovnako.“) nie je v súlade s čl. 150 ústavy.

V ostatných častiach napadnutej právnej úpravy (§ 192 ods. 2 až 8 a § 265h zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry) ústavný súd nezistil rozpor s navrhovateľmi označenými článkami ústavy, a preto ich návrhu nevyhovel.

Vzhľadom na uplynutie lehoty uvedenej v § 265h ods. 1 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry je už predmetné ustanovenie obsoletné, ústavný návrhu v tejto časti nevyhovel.

Keďže napadnuté prechodné ustanovenie vo svojom druhom odseku (§ 265h ods. 2) len umožňuje dokončenie disciplinárnych konaní začatých pred 1. októbrom 2011 podľa právnej úpravy účinnej do 30. septembra 2011, ktorej neústavnosť namietaná nebola, ústavný súd nevidel ani žiaden dôvod na vyslovenie jej nesúladu s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 150 ústavy.

#### **K bodu 11.**

Ústavný súd zastáva názor, že disciplinárna zodpovednosť prokurátorov je inštitútom, ktorého účel je spojený predovšetkým s riadením činnosti prokuratúry, čo je primárne ústavnou právomocou a zodpovednosťou generálneho prokurátora. Vzhľadom na uvedené preto priznanie oprávnenia ministra spravodlivosti podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti prokurátorovi ktorejkoľvek prokuratúry bez toho, aby sa opieralo o ústavné splnomocnenie (ktoré v prípade verejného ochrancu práv vyplýva z čl. 151a ods. 2 ústavy), skutočne v spojitosti so zásahom do ústavného postavenia (funkčnej autonómie) generálneho prokurátora vyplývajúceho z čl. 150 ústavy prekračuje ústavou definované hranice pre konanie štátnych orgánov vyplývajúce z čl. 2 ods. 2 ústavy. Keďže štátne orgány môžu konať iba v medziach ústavy, a tie boli prijatím napadnutej právnej úpravy, ktorá priznala ministerstvu spravodlivosti právo podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti prokurátorovi ktorejkoľvek prokuratúry, prekročené, bol založený rozpor aj

tejto právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 150 ústavy.

Ústavný súd teda posúdil napadnutú právnu úpravu obsiahnutú v § 197 ods. 1 písm. b) zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, ktorá priznáva ministrovi spravodlivosti podať proti prokurátorom ktorejkoľvek prokuratúry návrh na začatie disciplinárneho konania, za rozporný s čl. 2 ods. 2 ústavy.

Pokiaľ však ide o vyslovenie nesúladu § 197 ods. 1 písm. c) zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, ktorý verejnemu ochrancovi práv priznáva oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti prokurátorovi ktorejkoľvek prokuratúry vrátane generálneho prokurátora, ústavný súd konštatuje, že toto oprávnenie zodpovedá jeho ústavnej právomoci vyplývajúcej z čl. 151a ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého sa verejný ochranca práv ako nezávislý ústavný orgán ochrany základných práv a slobôd môže v zákonom ustanovených prípadoch podieľať na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci, ak tieto osoby porušili základné právo alebo slobodu fyzických osôb a právnických osôb. Ústavný súd preto návrhu v tejto časti nevyhovel.

Pokiaľ ide o namietanú zmenu znenia § 197 ods. 3 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, ústavný súd predovšetkým prihliadal na zmysel a účel obmedzenia návrhového oprávnenia vo vzťahu k disciplinárnemu konaniu lehotou ustanovenou zákonom. Takáto lehota má zakotviť primeranú rovnováhu medzi zaistením právnej istoty dotknutých osôb, proti ktorým možno inštituovať disciplinárnej zodpovednosti uplatniť, a zaistením dostatočného časového priestoru pre oprávnený subjekt na zistenie spáchania disciplinárneho deliktu, resp. na zistenie a vyhodnotenie relevantných skutočností nevyhnutných pre náležité zváženie, či návrh na začatie disciplinárneho konania má byť podaný.

V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje na dĺžku premlčacích lehôt ustanovených na podanie disciplinárneho návrhu vo vzťahu k sudcom v § 120 ods. 7 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich v znení neskorších predpisov, ktoré rovnako umožňuje navrhovateľom (okrem špecifických prípadov) podať disciplinárny návrh proti sudcom do šiestich mesiacov odo dňa, keď sa orgán oprávnený na podanie návrhu dozvedel o disciplinárnom previnení, najviac však do dvoch rokov od spáchania disciplinárneho previnenia.

Ústavný súd preto považuje novoustanovenú dĺžku lehôt na podanie disciplinárneho návrhu za nevybočujúcu z medzi typických pre tento inštitút, resp. za porovnateľnú s dĺžkou lehôt obdobného charakteru. Napadnutú právnu úpravu teda nepovažuje za prejav svojvôle zákonodarcu ani za rozpornú s princípmi právneho štátu odvodenými z čl. 1 ods. 1 prvej vety ani s prezidentom označeným čl. 48 ods. 2 ústavy a návrhu v tejto časti preto nevyhovel.

#### **K bodu 12.**

Prokurátorské rady sú orgánmi samosprávy prokurátorov a sú tak demokratickým prvkom v štruktúre prokuratúry, ktorý má byť reprezentantom záujmov prokurátorov a v tomto zmysle aj partnerom či protiváhou orgánov vedenia prokuratúry. Je zjavné, že súčasný výkon funkcie vedúceho prokurátora a funkcie člena prokurátorskej rady tou istou osobou môže viesť ku konfliktu záujmov. Zavedenie nezlučiteľnosti súbežného výkonu funkcie vedúceho prokurátora a funkcie člena prokurátorskej rady teda má zjavne racionálny základ a sleduje legitímny cieľ. Nemožno ho teda kvalifikovať ako prejav svojvôle zákonodarcu.

Navrhovateľ v 1. rade však namieta aj právnu úpravu, ktorou zákonodarca uložil prokurátorom vykonávajúcim funkcie vedúcich prokurátorov, ktorí sú zároveň členmi prokurátorských rád, aby v zákonom ustanovenej lehote odstránili dôvody nezlučiteľnosti (vzdaním sa výkonu niektorej z týchto funkcií, a to podľa vlastného rozhodnutia) s tým, že v prípade, ak tak neurobia, zo zákona im zanikne funkcia člena prokurátorskej rady.

V posudzovanom prípade ide o prípad nepravej retroaktivity a o zásah do právneho postavenia prokurátorov zastávajúcich súčasne funkciu vedúceho prokurátora aj funkciu člena prokurátorskej rady. Tento zásah však sleduje legitímny cieľ – vylúčenie konfliktu záujmov pri výkone vedúcej (riadiacej) funkcie v orgánoch prokuratúry a výkone funkcie v samosprávnych orgánoch prokuratúry.

Pokiaľ ide o závažnosť zásahu do právneho postavenia dotknutých osôb, tento sa netýka výkonu funkcie prokurátora ako takej (t. j. výkonu povolania dotknutých osôb). Právna úprava zároveň ponecháva dotknutým osobám možnosť rozhodnúť sa, ktorú z dvoch inkompatibilných funkcií budú vykonávať aj naďalej a výkonu ktorej funkcie sa vzdajú.

Iba v prípade, ak by povinnosť odstrániť dôvody nezlučiteľnosti v zákonom ustanovenej lehote nespĺnili, zákon ustanovuje zánik funkcie člena prokurátorskej rady ex lege, čo z hľadiska záujmov dotknutých osôb možno objektívne považovať za miernejší zásah do ich právneho postavenia v porovnaní s prípadným zánikom vedúcej prokurátorskej funkcie.

Zásah do právneho postavenia dotknutých osôb je teda minimalizovaný v súlade s požiadavkou proporcionality vo vzťahu k sledovanému legitímnemu cieľu. Dotýka sa pritom skupiny osôb, ktorej okruh je vymedzený objektívnymi kritériami a nie je vopred determinovaný z hľadiska výsledku, pokiaľ ide o personálne zmeny v orgánoch prokuratúry.

Ústavný súd preto dospel k záveru, že uplatnenie nepravnej retroaktivity je v posudzovanom prípade ospravedlnené dostatočne závažným verejným záujmom, ktorý prevažuje nad princípom právnej istoty týchto osôb. Ústavný súd zároveň nezistil žiadnu skutočnosť opodstatňujúcu záver, že posudzovaná právna úprava predstavuje pokus zákonodarcu o presadenie mocenskopolitických cieľov odporujúcich princípom demokratického a právneho štátu vo vzťahu k orgánom prokuratúry, a preto dospel k záveru, že ani napadnuté prechodné ustanovenie (§ 265i zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry) nie je v rozpore s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 150 ústavy.

Ústavný súd nezistil ani nesúlad právnej úpravy ustanovenej § 265i zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s právom na súdnu ochranu zakotveným v čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý namieta navrhovateľ v 1. rade v odôvodnení svojho návrhu. Uvedené základné právo dotknutej osobe zaručuje prístup k súdu v prípadoch, ak táto disponuje obhájitelným tvrdením, že jej patrí subjektívne právo. V posudzovanom prípade však nová právna úprava upravuje zánik funkcie člena prokurátorskej rady v prípade, ak dotknutá osoba dôvody nezlučiteľnosti neodstráni. Aj v prípade, že by zákonodarcu ukončenie funkcie člena prokurátorskej rady konštruoval iným spôsobom (napr. individuálnym právnym aktom, ktorý by dotknutá osoba mohla formálne napadnúť na súde), je zřejmé, že by uplatňovala právo (pokiaľ ide o trvanie funkcie člena prokurátorskej rady), ktoré jej právny poriadok zjavne nepriznáva. Naopak, pokiaľ dotknutá osoba dôvody nezlučiteľnosti v zákonom ustanovenej lehote odstráni, môže sa ochrániť na súde vo vzťahu k trvaniu funkcie, ktorej sa nevzdala, domáhať naďalej v rozsahu, v akom to bolo do prijatia napadnutej právnej úpravy.

Z uvedených dôvodov ústavný súd návrhu v tejto časti návrhu nevyhovel.

### **K bodu 13.**

Tak ako v predchádzajúcom bode aj v tomto prípade ide o nepravú retroaktivitu zasahujúcu do právneho postavenia vedúcich prokurátorov.

Dôvodom zavedenia posudzovanej právnej úpravy je stanovenie funkčného obdobia pre výkon funkcie vedúceho prokurátora, v ktorom prípade ide o legitímny prostriedok obmedzenia, kontroly a v neposlednom rade aj obnovy verejnej moci. Zásah do právneho postavenia vedúcich prokurátorov založený § 265f zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry teda sleduje legitímny cieľ, pričom spĺňa aj kritérium potrebnosti, keďže bez úpravy podmienok ukončenia výkonu funkcií vedúcich prokurátorov vymenúvaných dosiaľ bez časového obmedzenia by nebolo možné uvedenie inštitútu funkčného obdobia pre výkon funkcie vedúceho prokurátora do praxe. Táto skutočnosť zdôvodňuje vyššiu intenzitu verejného záujmu na uplatnení nepravnej retroaktivity. Princíp zákazu retroaktivity nemôže byť vykladaný tak, aby v konečnom dôsledku zabránil zákonodarcovi v rámci jeho normotvornej kompetencie rozhodnúť o systémovej zmene týkajúcej sa výkonu verejnej moci (t. j. týkajúcej sa oblasti verejného práva).

Legislatívne opatrenie zachováva vecnú súvislosť (logickú väzbu) so sledovaným legitímnym cieľom, dotýka sa skupiny osôb, ktorej okruh je vymedzený objektívnymi kritériami a žiadnym spôsobom nebráni prokurátorom, ktorí zastávali funkciu vedúceho prokurátora, zúčastniť sa výberových konaní a opätovne sa uchádzať o túto funkciu. Z hľadiska závažnosti zásahu do právneho postavenia dotknutých osôb ústavný súd pripomína, že zánik funkcie vedúceho prokurátora sa netýka výkonu funkcie prokurátora ako takej.

V posudzovanom prípade je teda uplatnenie nepravnej retroaktivity ospravedlnené dostatočne závažným verejným záujmom, ktorý prevažuje nad princípom právnej istoty dotknutých osôb. Ústavný súd zároveň nezistil žiadnu skutočnosť opodstatňujúcu záver, že posudzovaná právna úprava predstavuje pokus zákonodarcu o presadenie

mocenskopolitických cieľov odporujúcich princípom demokratického a právneho štátu vo vzťahu k orgánom prokuratúry. Vzhľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že napadnutú právnu úpravu nemožno posúdiť ako rozpornú s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

Podľa názoru ústavného súdu znenie ustanovenia § 265f zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry nepredstavuje ani zásah do funkčnej autonómie generálneho prokurátora. Obsahom označenej právnej je totiž úprava právnych vzťahov v nadväznosti na systémovú zmenu, pokiaľ ide o zákonnú úpravu organizácie riadenia prokuratúry a postavenia vedúcich prokurátorov. Funkčná autonómia generálneho prokurátora nemôže byť vykladaná tak extenzívne, aby bránila uplatneniu kompetencie zákonodarcu pri normatívnej regulácii právneho postavenia prokurátorov a organizácie prokuratúry v zmysle čl. 151 ústavy v spojení s čl. 86 písm. a) ústavy. Preto navrhovateľom v 1. rade namietaná právna úprava nebola posúdená ako rozporná s čl. 2 ods. 2 v spojitosti s čl. 150 ústavy a napokon ani s čl. 149 ústavy upravujúcim ústavnoprávny rámec pôsobnosti prokuratúry ako takej, s ktorým vo vzťahu k otázke zániku funkcií vedúcich prokurátorov ústavný súd nenašiel žiadnu vecnú súvislosť.

Rovnako ako v prípade týkajúcom sa ukončenia funkcií vedúceho prokurátora alebo člena prokurátorskej rady, ani v súvislosti so zavedením ich inkompatibility ústavný súd nezistil nesúlad posudzovanej právnej úpravy s právom na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru. Právna úprava zavedená § 265f zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry reaguje na nové právne skutočnosti, predovšetkým na právnu úpravu § 19 ods. 1 druhej vety zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry a nijako neobmedzuje prokurátorom (vrátane vedúcich prokurátorov) priznané právo na súdnu ochranu.

Z uvedených dôvodov ústavný súd návrhu ani v tejto časti nevyhovел.

#### **K bodu 14.**

V časti, v ktorej navrhovatelia svojím návrhom napádajú zmenu služobného pomeru právnych čakatel'ov prokuratúry na štátnozamestnanecký pomer asistentov prokurátora, t. j. pokiaľ ide o namietaný nesúlad ustanovenia § 265e zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a čl. 35 ods. 1 ústavy, bol plénom ústavného súdu 7. mája 2014 prerokovaný návrh sudcu spravodajcu na rozhodnutie vo veci samej.

Pretože pri hlasovaní o návrhu sudcu spravodajcu nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov, návrh na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 265e zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a čl. 35 ods. 1 ústavy bol podľa čl. 131 ods. 1 ústavy a § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde zamietnutý.

Vo zvyšnej časti išlo o legislatívnotechnické úpravy znenia označených zákonov prijatých pre účely zavedenia systému asistentov prokurátora, ktorý podľa úmyslu zákonodarcu nahradzoval systém právnych čakatel'ov prokuratúry.

Ústavne relevantné otázky by takáto právna úprava mohla vyvolať, len ak by znemožnila alebo zásadne ohrozila plnenie ústavnej úlohy prokuratúry v zmysle čl. 149 ústavy. Napadnutou právnou úpravou bola predovšetkým zachovaná povinnosť uchádzačov zložiť odbornú justičnú skúšku pred skúšobnou komisiou a súčasne zavedená povinnosť každého uchádzača o funkciu prokurátora zúčastniť sa výberového konania podľa § 7 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. Túto legislatívnu zmenu preto nemožno považovať za takú, ktorá by vo svojich dôsledkoch ohrozovala plnenie úloh prokuratúry z dôvodu nepripravenosti prokurátorov vymenovaných za podmienok ustanovených novou právnou úpravou.

Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 46 ústavy a čl. 6 dohovoru ústavný súd opätovne poukazuje na obsah uvedených práv, ktoré dotknutým osobám zaručujú prístup k súdu v prípadoch, v ktorých tieto disponujú obhájitelným tvrdením, že im patrí určité subjektívne právo, o ochranu ktorého sa uchádzajú. Právo na súdnu ochranu sa týka prípadov, v ktorých medzi účastníkmi právnych vzťahov vznikol reálny spor o právo. Napadnutá právna úprava, ktorá zavádza do praxe koncepciu asistentov prokurátorov, však nemohla zasiahnuť do základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. do práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, keďže rovnako ako pri služobnom pomere právnych čakatel'ov prokuratúry, aj pri štátnozamestnaneckom pomere asistentov prokuratúry je zákonom garantovaný prístup k súdnej ochrane pre prípad vzniku sporov pracovnoprávneho charakteru.

Pokiaľ ide o namietaný zásah do funkčnej autonómie generálneho prokurátora, ústavný súd dospel k záveru, že riadiaca právomoc generálneho prokurátora nemôže s prihliadnutím na čl. 151 ústavy brániť uplatneniu ústavnej právomoci národnej rady prijímať, resp. meniť normatívnu úpravu organizácie prokuratúry.

Ani znenie § 7 ods. 1 a 2 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry zavedené zákonom č. 220/2011 Z. z. nemožno považovať za rozporné s navrhovateľom v 1. rade označenými článkami ústavy a dohovoru len preto, že z obsahu týchto ustanovení vyplýva povinnosť obsadzovať každé voľné miesto prokurátora na základe výberového konania. Táto právna úprava totiž logicky zapadá do nového systému obsadzovania voľných miest prokurátorov konštituovaného zákonodarcom (vznik funkcie asistenta prokurátora, zánik funkcií právnych čakatel'ov prokuratúry) a súčasne odstraňuje medzeru v právnej úprave, ktorá do prijatia zákona č. 220/2011 Z. z. neobsahovala ustanovenie upravujúce spôsob výberu uchádzačov o funkciu prokurátora mimo inštitútu právnych čakatel'ov prokuratúry.

Ústavný súd preto návrhu v časti namietaného nesúladu čl. 1 bodu 9, čl. VI bodov 1, 7, 9, 30, 32, 43, 69, 70, 73, 74 a 76, čl. X bodov 6 až 14 a 16, čl. XIII a čl. XIV bodu 1 zákona č. 220/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 35 ods. 1, čl. 46 ods. 1, čl. 150 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru, ako aj nesúladu § 7 ods. 1 a 2 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 16 ods. 1, čl. 19 a čl. 22 ods. 1 ústavy, čl. 8 dohovoru, čl. 17 medzinárodného paktu a čl. 7 a 8 charty nevyhovel.

**Odlišné stanovisko  
sudkyne Ivetty Macejkovej a sudcu Milana Lalíka**

**1. Zákaz vydávania tzv. negatívnych pokynov**

Zákonodarca teda hneď v úvodných ustanoveniach zákona o prokuratúre (§ 2 zákona) vymedzuje hierarchický princíp ako základný princíp organizácie prokuratúry a zároveň vo funkčných vzťahoch vymedzuje systém podriadenosti a nadriadenosti. Tieto princípy sú však už implicitne obsiahnuté v čl. 150 ústavy, v zmysle ktorého „na čele prokuratúry je generálny prokurátor“.

Z výhradnej zodpovednosti generálneho prokurátora za riadny chod a fungovanie prokuratúry pritom vyplýva, že zákonodarca nemôže prokuratúrou voľne disponovať, ale pri normotvornej regulácii môže postupovať len tak, aby v žiadnom smere nezasiahol do hierarchického usporiadania prokuratúry, ako ani do vzťahov podriadenosti a nadriadenosti, keďže by to v konečnom dôsledku mohlo zásadne obmedziť efektívne uplatnenie právomocí generálneho prokurátora.

Napadnutými ustanoveniami však dochádza k neodôvodnenému zásahu do vyššie uvedených princípov, čo v konečnom dôsledku môže viesť k ohrozeniu plnenia úloh prokuratúry. Napadnuté ustanovenia zákona o prokuratúre sa tak podľa nášho názoru dostávajú do nesúladu s čl. 149 a čl. 150 ústavy.

Právna úprava, ktorá bráni tomu, aby iný ako bezprostredne nadriadený prokurátor vydal pokyn, aby nebol podaný riadny alebo mimoriadny opravný prostriedok v neprospech obvineného, ale umožňuje takému prokurátorovi vydať pokyn, aby bol podaný opravný prostriedok v neprospech obvineného alebo aby nebol podaný opravný prostriedok v prospech obvineného, je podľa nášho názoru v rozpore s ústavou a princípmi právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, keď vytvára zjavnú nerovnováhu v postoji k obvinenému a otvorene narúša ústavný princíp prezumpcie neviny, ktorý je jedným zo znakov právneho štátu.

Zákaz „negatívnych“ pokynov v neprípustnej miere nadraduje záujem štátu na trestnom stíhaní podozrivých osôb pred verejným záujmom na ochrane základných práv osôb pred neodôvodneným zásahom zo strany represívnych orgánov štátu, čo je tiež v rozpore s princípmi právneho štátu. Oslabuje aj ochranu práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu pred nedôvodným zásahom do občianskoprávných vzťahov.

Z praktického hľadiska pre zabránenie možného zneužívania pokynov nie je významné, či ide o pokyny „negatívne“ alebo „pozitívne“, ale či sú vydané v kontrolovateľnej písomnej forme predpísanej zákonom.

**2. Zverejňovanie rozhodnutí**

Základným pochybením väčšiny pléna ústavného súdu bolo, že predmetnú otázku nehodnotila osobitne vo vzťahu k rozhodnutiam orgánov činných v trestnom konaní, ktorými sa končí trestné stíhanie (ďalej aj „meritórne rozhodnutia“), a osobitne vo vzťahu k iným rozhodnutiam orgánov činných v trestnom konaní vydávaným v jeho priebehu (ďalej aj „nemeritórne rozhodnutia“).

a) pokiaľ ide o meritórne rozhodnutia (§ 55m ods. 1, 3, 4 a v časti ods. 6 zákona o prokuratúre), možno vychádzať z vyvrátiteľnej domnienky, že zverejnením alebo sprístupnením takéhoto rozhodnutia nedôjde k podstatnému sťaženiu dosiahnutia účelu trestného stíhania či k porušeniu práv a právom chránených záujmov dotknutých osôb. Keďže však ide len o domnienku vyvrátiteľnú, je potrebné vždy ponechať i možnosť takéto rozhodnutie nezverejniť, resp. nesprístupniť.

Napadnuté ustanovenie § 55m ods. 3 a ods. 6 zákona o prokuratúre pritom v konkrétnych prípadoch umožňuje nezverejniť alebo nesprístupniť meritórne rozhodnutie orgánu činného v trestnom konaní z dôvodu ochrany práv alebo právom chránených záujmov dotknutých osôb.

Z týchto dôvodov nemáme výhrady k tomu, že väčšina pléna ústavného súdu návrhu v časti týkajúcej sa § 55m ods. 1, 3 a 4 zákona o prokuratúre nevyhovela.

b) pri nemeritórnych rozhodnutiach (55m ods. 5 a v časti ods. 6 zákona o prokuratúre), je však potrebné vychádzať z opačnej vyvrátiteľnej domnienky, a to, že sprístupnenie rozhodnutia môže neprimerane obmedziť či poprieť práva a právom chránené záujmy dotknutých osôb, alebo môže i sťažiť dosiahnutie účelu trestného stíhania. Vychádzajúc z už uvedeného možno uzavrieť, že v prípade nemeritórnych rozhodnutí by ich sprístupnenie malo byť len výnimkou.

Povinným sprístupňovaním aj nemeritórnych rozhodnutí vydaných v konaní, ktoré nie je ešte vedené voči konkrétnemu obvinenému, ale len „vo veci“, by sa páchatel mohol dozvedieť, aké dôkazy proti nemu existujú a akým smerom sa vyvíja trestné konanie.

Prípravné trestné konanie je však neverejné aj záujme obvineného, vo vzťahu ku ktorému platí zásada prezumpcie neviny. Jej naplnenie vyžaduje aj naplnenie základného práva podľa čl. 19 ústavy zaručujúceho každému právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena, právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života a právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o jeho osobe.

Preto v prípade nemeritórnych rozhodnutí je namieste prioritne uprednostniť práva a právom chránené záujmy dotknutých osôb, resp. verejný záujem na dosiahnutí účelu trestného konania pred právom verejnosti na informácie – a teda, kým v prípade meritórnych rozhodnutí je potrebné preukázať osobitný záujem na ich nezverejnení, resp. nesprístupnení, v prípade nemeritórnych rozhodnutí je potrebné preukázať osobitný záujem verejnosti na ich sprístupnení.

Ustanovenie § 55m ods. 5 a 6 v časti „alebo sprístupnenie informácie podľa odseku 5“, v časti „alebo sprístupnenie informácie“ a v časti „Odmietnutie sprístupnenia musí byť odôvodnené a možno proti nemu podať opravný prostriedok podľa osobitného zákona.“ zákona o prokuratúre a taktiež ustanovenie § 11 ods. 1 písm. d) v časti „okrem informácie, ktorá sa sprístupňuje podľa osobitného predpisu, rozhodnutia policajta v prípravnom konaní podľa druhej časti druhej hlavy piateho dielu Trestného poriadku a informácie o vznesení obvinenia vrátane opisu skutku, ak ich sprístupnenie nezakazuje zákon alebo ak ich sprístupnenie neohrozuje práva a právom chránené záujmy“ zákona o slobode informácií nerešpektujú už uvedené zásady, v dôsledku čoho sa nevyhnutne dostávajú do nesúladu s čl. 19 a čl. 50 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 6 ods. 2 a čl. 8 dohovoru.

### 3. Ochrana súkromného a rodinného života v súvislosti s výberovým konaním na funkciu prokurátora

Ustanovenie § 7 ods. 3 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry je podľa nášho názoru ústavne konformné aj z dôvodu, že na rozdiel od § 7 ods. 1 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och je možné ho vykladať v tom zmysle, že sa ním len ustanovuje, že funkciu prokurátora môže generálny prokurátor obsadiť jednak tak, že do tejto funkcie vymenuje právneho čakatel'a prokuratúry, alebo môže funkciu prokurátora obsadiť aj tým spôsobom, že na obsadenie tejto funkcie verejne vyhlási výberové konanie.

Pokiaľ ide o ustanovenia § 7 ods. 4 až 8 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, nestotožňujeme sa s výrokom rozhodnutia väčšiny pléna a ani s jeho

odôvodnením.

Ústavná konformita zásahu do práva na súkromie, tak ako aj v iných prípadoch zásahov do základných práv a slobôd však predpokladá, že zásah je legálny, sleduje legitímny cieľ a spĺňa požiadavku proporcionality.

Pri posudzovaní legality zásahu štátu do práva na súkromie je potrebné zväziť okrem iného „predvídateľnosť a dostupnosť zákona“, ktorý predstavuje právny základ zasahovania do základných práv dotknutej osoby. Znenie § 7 ods. 4 prvej vety zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry je však v tomto ohľade vágne a nekonkrétne. Neupravuje totiž žiadne podrobnosti o tom, ako sa počas výberového konania, ktoré je verejné, bude overovať zdravotný stav uchádzača o funkciu prokurátora. Právna úprava je podobne nejasná, aj pokiaľ ide o overovanie psychickej vyrovnanosti uchádzača o funkciu prokurátora. Právna úprava napokon ani nerieši, v akom rozsahu a akým spôsobom má byť verejnosť oboznámená so zdravotnou a psychickou spôsobilosťou uchádzačov o funkciu prokurátora, teda do akej miery jej majú byť sprístupnené údaje o zdravotnom stave uchádzačov.

Pokiaľ ide o legitimitu zásahu štátu do práva na súkromie, opatrenie umožňujúce takéto zásah môže byť legitímne, len pokiaľ by išlo o záujmy uvedené v čl. 8 ods. 2 dohovoru. Dôvodom verejnosti výberových konaní na funkciu prokurátora malo byť „dosiahnutie transparentného výberu nových prokurátorov a otvorenie tohto výberu pre verejnosť, jednak z hľadiska možnosti uchádzať sa o funkciu prokurátora, ako aj z hľadiska verejnej občianskej kontroly výberu nových prokurátorov“. Takýto dôvod však nie je špecifikovaný v čl. 8 ods. 2 dohovoru. Preto neexistuje relevantný legitímny dôvod, na základe ktorého by malo byť verejnosti umožnené poznať zdravotný stav jednotlivých uchádzačov o funkciu prokurátora vrátane informácií o ich psychickej vyrovnanosti či nevyrovnanosti.

Vzhľadom na to, že ustanovenie § 7 ods. 5 v spojení s ustanovením § 7 ods. 4 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry nespĺňa kritérium legitímnosti zásahu do práva na súkromie, nie je možné a ani potrebné posudzovať aj kritérium proporcionality.

Pokiaľ ide o ustanovenie § 7 ods. 6 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, zverejňovanie osobných údajov uchádzačov predstavuje neprimeraný zásah do práva na súkromie. Uchádzači o funkciu prokurátora totiž nie sú v tomto štádiu ani verejnými činiteľmi, ani verejne činnými osobami, či verejne známymi osobami, preto ich právu na zachovanie osobnej cti a dobrého mena ako súčasť práva na súkromie musí zodpovedať miera zásahu štátu. Podobný záver možno prijať, aj pokiaľ ide o povinnosť uchádzača predložiť písomné vyhlásenie obsahujúce zoznam osôb vymenovaných v § 7 ods. 7 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry.

Vychádzajúc z uvedeného možno uzavrieť, že ustanovenia § 7 ods. 4 až 8 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry nie sú v súlade s čl. 19 ústavy a čl. 8 dohovoru.

#### 4. Zloženie výberových komisií pri výbere na funkciu prokurátora

S rozhodnutím väčšiny pléna sa stotožňujeme s jednou výhradou v odôvodnení, konkrétne v tej časti, v zmysle ktorej nemožno namietat' proti takej právnej úprave, ktorá oprávňuje obsadiť časť členov výberových komisií národnou radou zvolenými a následne losom vybranými zástupcami.

V tejto súvislosti už ústavný súd v minulosti opakovane rozhodol, že národná rada nemôže rozšíriť svoje právomoci zákonom tak, aby mohla rozhodovať o veciach, ktoré predstavujú výkon štátnej moci. Ešte jednoznačnejšie nemôže národná rada rozšíriť svoje právomoci zákonom tak, aby mohla zasahovať do výkonu súdnej moci. Prokuratúra je orgánom na rozhraní súdnej a výkonnej moci, pričom v niektorých konaniach, napríklad v prípravnom trestnom konaní plní aj úlohy typické skôr pre súdnu moc a v iných pre moc výkonnú. Z uvedeného dôvodu preto nie je v súlade s ústavnou del'bou moci, aby národná rada zasahovala do výberu prokurátorov.

#### 5. Výberové konanie na prokuratúru vyššieho stupňa, výberové konanie na funkciu vedúceho prokurátora

S výrokom nálezu, ako i s príslušnou časťou jeho odôvodnenia sa stotožňujeme s jednou výhradou v tom, že slovné spojenie „na výberové konanie sa použijú ustanovenia § 7 a 7a rovnako“ v § 10 ods. 5 a ustanovenie § 20 ods. 1 zákona o prokurátoroch a právnych

čakateľoch prokuratúry nepovažujeme za rozporné „len“ s čl. 150 ústavy, ale za rozporné aj s čl. 19 ústavy a čl. 8 dohovoru.

Totíž, ako už bolo uvedené (pozri bod 3), na rozdiel od väčšiny pléna zastávame názor, že ustanovenia § 7 ods. 4 až 8 zákona o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry nie sú v súlade s čl. 19 ústavy a čl. 8 dohovoru, a za rozpornú s čl. 19 ústavy a čl. 8 dohovoru je potrebné logicky považovať aj túto právnu úpravu výberového konania na prokuratúru vyššieho stupňa, resp. na funkciu vedúceho prokurátora.

#### 6. Zloženie disciplinárnych komisií

S rozhodnutím väčšiny pléna, ako i s jeho odôvodnením sa s jednou výhradou stotožňujeme – konkrétne máme výhradu k tej časti nálezu, z ktorej vyplýva, že väčšina pléna nevylučuje pôsobnosť ministra spravodlivosti vo vzťahu k prokuratúre.

Pôsobnosť ministra spravodlivosti, ako člena vlády je vymedzená v druhom oddiele šiestej hlavy ústavy najmä v čl. 119 ústavy, vymedzujúcim, o ktorých otázkach rozhoduje vláda v zbore. Žiadna z ústavných kompetencií ministra spravodlivosti nezakladá akúkoľvek jeho pôsobnosť vo vzťahu k prokuratúre. Ústavný súd už vyslovil, že „Členovia vlády Slovenskej republiky (ministri) patria medzi tých ústavných činiteľov Slovenskej republiky, právomoci ktorých sú (spolu s prezidentom, poslancami Národnej rady Slovenskej republiky a generálnym prokurátorom) určené priamo v Ústave Slovenskej republiky.“

Väčšina pléna sa však v odôvodnení nálezu s už uvedeným právnym názorom ústavného súdu absolútne žiadnym spôsobom nevysporiadala, čo k presvedčivosti rozhodnutia väčšiny pléna rozhodne neprispieva.

Vychádzajúc z už uvedeného preto zastávame názor, že ústavným súdom malo dôjsť i k vysloveniu nesúladu ustanovenia § 192 ods. 3 v časti „a minister spravodlivosti“ zákona o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry s čl. 150 ústavy.

#### 7. Oprávnenie ministra spravodlivosti a verejného ochrancu práv iniciovať disciplinárne konanie proti prokurátorom vrátane generálneho prokurátora

Pokiaľ ide o vyslovenie nesúladu ustanovenia § 197 ods. 1 písm. b) zákona o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry, stotožňujeme sa síce s rozhodnutím väčšiny pléna čo do výroku nálezu, avšak k jeho odôvodneniu máme výhrady, keďže (obdobne ako v predchádzajúcom bode) zastávame názor, že žiadna z ústavných kompetencií ministra spravodlivosti nezakladá akúkoľvek pôsobnosť ministra spravodlivosti vo vzťahu k prokuratúre, t.j. ani právomoc iniciovať disciplinárne konanie.

Aj vo vzťahu k tejto otázke zároveň možno konštatovať, že sa ani v tomto prípade väčšina pléna v náleze s právnym názorom uvedeným v bode 6 absolútne žiadnym spôsobom nevysporiadala.

Vychádzajúc z už uvedeného tak možno zhrnúť, že zákonodarca prekročil medze ústavnej úpravy limitujúce činnosť orgánov štátnej moci (čl. 2 ods. 2 ústavy) a preto bolo potrebné v prípade napadnutej právnej úpravy obsiahnutej v § 197 ods. 1 písm. b) zákona o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry vysloviť jej nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy.

#### 8. Právni čakatelia prokuratúry

a) napadnutá právna úprava umožňuje, aby sa prokurátorom stal každý, kto spĺňa zákonom ustanovené podmienky, medzi ktorými však chýba podmienka systematickej prípravnej praxe na výkon funkcie prokurátora. Právne postavenie asistenta prokurátora a jeho pracovná náplň mu pritom riadnu prípravu na výkon funkcie prokurátora neumožňuje. Tým, že napadnutá právna úprava ruší doterajší osvedčený stav, keď sa prokurátorom mohla v zásade stať len osoba s predchádzajúcou systematickou prípravnou praxou umožňujúcou, aby hneď po vymenovaní začala samostatne plniť špecifické úlohy patriace do pôsobnosti prokuratúry, dochádza podľa nášho názoru k ohrozeniu plnenia ústavnej úlohy a riadneho chodu prokuratúry (čl. 149 ústavy), čím zasahuje aj do princípu právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy.

b) v súvislosti so zmenou statusu právneho čakateľa prokuratúry je nepochybne najpodstatnejší zánik ich práva byť po úspešnom zložení odbornej justičnej skúšky vymenovaný do funkcie prokurátora bez povinnosti absolvovania ďalšieho výberového konania. Touto úpravou došlo k retroaktívnemu zásahu do práv týchto osôb, ktorým v čase ich prijatia do služobného pomeru mali legitímnu nádej (očakávanie), že po



absolvovaní povinnej praxe budú ustanovení do funkcie prokurátora bez podmienky ďalšieho výberového konania.

Požiadavka spravodlivej rovnováhy medzi kolidujúcimi ústavnými normami (t. j. čl. 1 ods. 1 ústavy a z neho vyplývajúceho princípu právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní a čl. 86 písm. a) ústavy priznávajúceho národnej rade zákonodarnú právomoc) mala byť preto v danom prípade vyriešená uprednostnením princípu právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní osôb majúcich právny status právneho čakaťa prokuratúry pred presadením legislatívnej úvahy zákonodarcu, prípadne pred presadením rovnakej právnej úpravy vo vzťahu ku všetkým potenciálnym uchádzačom o funkciu prokurátora.

Z uvedených dôvodov je preto potrebné vyhodnotiť znenie § 265e zákona o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry ako nesúladne s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy z dôvodu porušenia princípu právnej istoty a z dôvodu prekročenia normotvornej právomoci národnej rady aj ako nesúladne s čl. 2 ods. 2 ústavy. Napadnuté prechodné ustanovenie zároveň predstavuje aj zásah do základného práva na slobodnú voľbu povolania vyplývajúceho z čl. 35 ods. 1 ústavy.

c) Vzhľadom na už uvedené preto nemožno za ústavne konformné považovať ani ustanovenia § 6 ods. 2 písm. i) a § 7 ods. 1 zákona o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry, keďže bránia vymenovaniu právnych čakaťoch prokuratúry do funkcie prokurátora bez povinnosti podrobiť sa ďalšiemu výberovému konaniu, čím sa dostávajú do nesúladu s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

Pokiaľ však ide o ustanovenie § 7 ods. 2 zákona o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry v znení zákona č. 220/2011 Z. z., stotožňujeme sa s výrokom rozhodnutia väčšiny pléna, keďže toto ustanovenie je aj podľa nášho názoru ústavne konformné. Jeho ústavnú konformitu ale odôvodňujeme tým, že právnym čakaťom prokuratúry neznemožňuje byť vymenovaný do funkcie prokurátora bez výberového konania. Toto ustanovenie je totiž možné ústavne konformne vykladať tak, že sa ním len ustanovuje, aby podmienky, ktoré pre vymenovanie do funkcie prokurátora musia spĺňať právni čakaťelia prokuratúry, spĺňali aj osoby, ktoré sa uchádzajú o vymenovanie do funkcie prokurátora na základe výberového konania (bez predchádzajúceho pôsobenia v pozícii právneho čakaťa prokuratúry).

d) Pokiaľ ide o otázku ústavnej konformity čl. I bodu 9 zákona č. 220/2011 Z. z., čl. VI bodov 1, 30, 32, 43, 69, 70, 73, 74 a 76 zákona č. 220/2011 Z. z., čl. X bodov 6 až 14 a 16 zákona č. 220/2011 Z. z., čl. XIII zákona č. 220/2011 Z. z. a čl. XIV bodu 1 zákona č. 220/2011 Z. z., je možné zhrnúť, že tieto ustanovenia predstavujú legislatívno-technické úpravy súvisiace so zrušením inštitútu právneho čakaťa prokuratúry a zavedením inštitútu asistenta prokurátora. Vychádzajúc zo všeobecnej požiadavky systematického výkladu právnych noriem, v zmysle ktorej sa právna norma nemá vykladať izolovane, ale v súvislosti so širším celkom, je aj pri výklade týchto ustanovení potrebné zohľadniť už uvedený záver o ústavnej nekonformite právnej úpravy zrušujúcej inštitút právneho čakaťa prokuratúry, osobitne § 265e zákona o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry. Vzhľadom na uvedené sú aj tieto ustanovenia v rozpore s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

#### **Odlíšné stanovisko sudcu Eubomíra Dobríka**

Ústavný súd nevyužil všetky svoje možnosti vstúpiť do procesu formovania novodobej ochrany občanov v trestnom konaní. Na jednej strane pretrváva snaha modifikovať – „zľudšťovať“ a „demokratizovať“ Višinského model prokuratúry, na druhej strane snaha prokuratúry kopírovať postavenie nezávislého súdnictva. Ústavodarca by už konečne mohol definovať, akú prokuratúru alebo inú formu ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb zvolí, či to bude model štátneho zastupiteľstva (Českej republiky) alebo iná forma. Cieľom napadnutej právnej úpravy bolo, aby výkonná moc mohla zasahovať do diania na prokuratúre. Tento zámer však môže byť legitímny len pri zmene ústavných základov prokuratúry, keď sa táto stane súčasťou výkonnej moci v podriadenosti ministra spravodlivosti Slovenskej republiky. Takýto stav v súčasnosti z textu ústavy nevyplýva.

- k námietke nesúladu § 6 ods. 8 až 10 zákona o prokuratúre s ústavou k vydávaniu tzv. negatívnych pokynov možno dodať len to, že pokiaľ bude ústavná úprava ustanovovať, že na čele Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky je monokratický orgán

reprezentovaný generálnym prokurátorom, nemožno mu uprieť právomoc vydávať pokyn vo vzťahoch s podriadenými, a to ani pokyny negatívne

- pokiaľ ide o rozhodnutia v prebiehajúcich prípravných konaniach do podania obžaloby, formy dnešných uznesení nevyhovujú kritériám čl. 50 ústavy (presumpcia nevinny) a sú taktiež v rozpore s právom zaručeným čl. 19 ústavy. Zvlášť mám na mysli ochranu maloletých poškodených, žien poškodených v domácom násilí alebo trestnými činmi so sexuálnymi dôsledkami. V týchto prípadoch zverejnenie informácií podľa môjho názoru sa rovná ujme znamenajúcej opakovanie deliktu na poškodenom s možnými trvalými následkami.
- k námietke nesúlady § 7 ods. 4 až 8 zákona o prokuratúre s ústavou vidím problém v overovaní zdravotného stavu a psychickej vyrovnanosti uchádzačov, ktoré by malo byť riešené v trojuholníku uchádzač – odborník (znalec) – výberová komisia. Overovanie zdravotného stavu uchádzača v prítomnosti verejnosti je zásahom do jeho práv podľa čl. 16 a čl. 19 ústavy
- k námietke zloženia výberových konaní (§ 7a a § 265b zákona o prokuratúre) zastávam názor, že existujúca právna úprava nereflektuje postavenie prokuratúry a jej začlenenie v orgánoch verejnej moci v našom právnom poriadku. Do zloženia výberovej komisie minister spravodlivosti nemá čo zasahovať a kontrola sa môže vykonať len samosprávnymi orgánmi prokuratúry, inými právnickými samosprávami, združeniami alebo vedeckou obcou daného odboru
- k námietke nesúlady § 10 ods. 5, § 20 a § 21 zákona o prokuratúre s ústavou uvádzam, že tu platí námietka už uvedená, t. j. že zloženie výberovej komisie musí byť v súlade s postavením prokuratúry
- k námietke nesúlady § 192 ods. 2 až 8 zákona o prokuratúre s ústavou uvádzam, že vzťah ministra spravodlivosti k prokuratúre je podľa môjho názoru v rozpore s ústavným poriadkom. Zo žiadneho ustanovenia ústavy ani s medzinárodných dohovorov, ktoré sú súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky, nevyplýva, že minister spravodlivosti môže zasahovať do činnosti prokuratúry, či už menovaním členov výberových komisií alebo inak
- čo sa týka námietky neústavnosti § 197 ods. 1 písm. c) zákona o prokuratúre, väčšina kolegov sa stotožnila s návrhom, že verejná ochrankyňa práv má generálnu právomoc podávať návrhy na disciplinárne konanie proti ktorémukoľvek prokurátorovi vrátane generálneho prokurátora. Práva a povinnosti verejného ochrancu práv upravuje čl. 151a ústavy, v ktorom však nie je žiadna zmienka o generálnej právomoci podávať návrhy na disciplinárne potrestanie celej hierarchie prokuratúry. O iný prípad by išlo vtedy, ak by nastala situácia, že verejný ochranca práv by zistil porušenia základných práv a slobôd u osôb, ktoré sa o jej ochranu uchádzajú (napr. niektorý z prokurátorov by žiadal o jej zásah).
- k námietke nesúlady § 265e zákona o prokuratúre (právni čakatelia prokuratúry) s ústavou uvádzam, že podľa môjho názoru je zásadný rozdiel medzi asistentom prokurátora a právnym čakatelom prokuratúry. Ide o špecifické postavenie, ktoré znamená prípravu na náročné úkony, pričom asistent prokurátora má byť jeho pomocníkom, ktorý pripravuje rozhodnutia a nemá možnosť v plnom rozsahu sa pripravovať na funkciu prokurátora. Aj v tomto prípade sa musí ústavodarcu rozhodnúť, akým spôsobom zaisťuje prípravu a zveľaďovanie vedomostí prokurátora. Vždy sa však musí prihliadnuť na už prebiehajúce vzdelávanie, ktoré bolo započítané na základe predchádzajúcej právnej úpravy, aby nedošlo k porušeniu právnej istoty uchádzačov o funkciu prokurátora, ktorí toto vzdelávanie započali za účinnosti pôvodnej právnej úpravy.

#### **Odišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa**

##### A. Všeobecne k postaveniu prokuratúry

„Blanketová“ forma čl. 149 ústavy vychádzala z vedomého rozhodnutia ústavodarcu (plynúceho z nedohody vtedajších rozhodujúcich politických síl) nezaručiť pre prokuratúru v ústave žiadne konkrétne postavenie a žiadne konkrétne kompetencie (dokonca ani len trestnú obžalobu). Ústavodarcu ich týmto ponechal plne k dispozícii zákonodarcu. Zároveň ústavodarcu nevybavil prokuratúru výslovne nezávislosťou. Preto sa stotožňujem so všetkými tými časťami väčšinového nálezu, v ktorom sa zdôrazňuje relatívne široká miera politického uváženia zákonodarcu pri zákonnej úprave postavenia,

právomocí a úloh prokuratúry a jednotlivých prokurátorov.

V zásade platí, že prokuratúra nie je priamou súčasťou výkonnej moci, čomu svedčí jej systematická úprava v ústave. Ak však vedomé rozhodnutie ústavodarcu v roku 1992 nevyhradilo trestnú pôsobnosť (verejnú obžalobu) prokuratúre, musí aj táto pôsobnosť de constitutione lata patriť do tej časti pôsobnosti, v ktorej je vrcholným orgánom vláda, ktorá zodpovedá za výkon zákonov. Ak podľa čl. 49 ústavy len zákon ustanoví, aké konanie je trestným činom, a podľa čl. 50 ods. 1 ústavy len súd rozhoduje o vine a treste za trestné činy, potom súčasťou výkonu trestných zákonov musí byť aj efektívne právo výkonnej moci docieľiť postavenie určitej osoby pred súd, aby tento mohol rozhodnúť o jej vine alebo nevine.

Právomoc prokuratúry (prokurátora) rozhodovať o podaní obžaloby by tak bolo možné vnímať nie ako „samozrejmú“ úlohu prokuratúry vyplývajúcu z čl. 149 ústavy (z ktorého formulácie je takto konkrétnu právomoc mimoriadne ťažké vyvodiť), ale naopak, ako právomoc, ktorá bola prokuratúre delegovaná mocou výkonnou. Zabezpečenie efektívnych prostriedkov vplyvu a dohľadu vlády nad výkonom týchto právomocí prokuratúrou by sa tak mohlo vnímať ako dôsledné napĺňanie ústavného postavenia vlády ako „vrcholného orgánu výkonnej moci“ (čl. 108 ústavy) a z tohto postavenia nevyhnutne vyplývajúceho oprávnenia výkonnú moc efektívne riadiť.

Prirodzene, to neplatí v tých oblastiach, ktoré nespádajú pod vlastnú úlohu výkonnej moci (dozor nad zákonnosťou verejnej správy, nad miestami obmedzenia osobnej slobody), pretože v týchto prípadoch ide len o dozor a kontrolu a vo výsledku je tu aj tak súd, ktorý spor medzi výkonnou mocou a prokuratúrou rozhodne. V týchto prípadoch je tak voľnosť zákonodarcu pri voľbe príslušného normatívneho riešenia na úrovni zákona ešte väčšia.

#### B. Negatívne pokyny

V týchto častiach sa v zásade stotožňujem tak s argumentáciou väčšinového nálezu, ako aj s výsledkom. Mierne pochybnosti mám iba ohľadom ustanovenia § 6 ods. 10 zákona o prokuratúre. Z ustanovenia čl. 150 ústavy („na čele prokuratúry je generálny prokurátor“) v kombinácii s nedostatkom výslovnej ústavnej úpravy nezávislosti jednotlivých prokurátorov a v kombinácii s tým, že generálny prokurátor je jediný orgán prokuratúry, ktorý má svoju legitimitu odvodenú priamo od demokraticky legitimovaných orgánov (národnej rady a prezidenta), by totiž bolo možné vyvodiť požiadavku, aby zákonodarcia poskytol generálnemu prokurátorovi efektívne možnosti riadiť výkon právomoci prokuratúry v organizačnom zmysle. Obávam sa, že citované ustanovenia tento vzťah generálneho prokurátora k podriadeným zložkám rozvoľňujú a nevytvárajú zaň efektívnu náhradu. Tým sa ale v konečnom dôsledku rozvoľňuje i vzťah demokratickej legitimacy nižších zložiek prokuratúry, teda vzťah medzi nositeľom štátnej moci – občanmi a jej vykonávateľom – „volenými zástupcami“, ako to ústava vyžaduje v čl. 2 ods. 1.

#### C. Povinnosť národnej rady navrhnúť odvolanie generálneho prokurátora

1. Väčšinový nález mohol omnoho odvážnejšie artikulovať, že čl. 150 [ale aj čl. 102 ods. 1 písm. t)] ústavy zveruje prezidentovi právo nielen vymenovať, ale aj odvolať generálneho prokurátora len na návrh národnej rady, no bez akýchkoľvek obmedzení. Ak čl. 150 ústavy žiadne výslovné obmedzenia dôvodov pre odvolanie generálneho prokurátora neustanovuje [na rozdiel od, napríklad, sudcov ústavného súdu (čl. 138 ústavy) či sudcov všeobecných súdov (čl. 147)], niet podľa mňa príliš mnoho presvedčivých dôvodov posudzovať možnosť národnej rady vysloviť „nedôveru“ generálnemu prokurátorovi (formou návrhu na jeho odvolanie) zásadne reštriktívnejšie než v prípade vyslovenia nedôvery členovi vlády, a to za okolností, že minimálne pri uplatňovaní trestnej politiky je postavenie generálneho prokurátora podobné postaveniu vrcholného orgánu výkonnej moci, teda vlády (resp. jeho člena), nota bene, ak prokuratúra nemá ústavne garantovanú nezávislosť.

2. Väčšinový nález sa nevyrovnáva ani s čl. 73 ústavy, teda s otázkou, ako je so zákonnou povinnosťou národnej rady navrhnúť odvolanie generálneho prokurátora zlučiteľný ústavný zákaz imperatívneho mandátu. Zmysel voľného poslaneckého mandátu môže byť totiž realizovaný práve a iba vtedy, ak bude chránený predovšetkým voči formalizovaným príkazom k jeho určitému výkonu. Navrhovatelia však namietali nesúladsť s čl. 150 ústavy, ktorý o spôsobe uznášania národnej rady o návrhu na odvolanie generálneho prokurátora nehovorí v zásade nič. Vzhľadom na principiálnu viazanosť

ústavného súdu vymedzenou referenčnou normou tento „nedostatok“ väčšinovému nálezu v podstate nemožno vyčítať.

3. V prípade generálneho prokurátora sú predpoklady jeho voľby ani vymenovania upravené len v obyčajnom zákone (o prokuratúre). Pokiaľ by medzi takýmito podmienkami bola okrem iného aj disciplinárna bezúhonnosť, nebolo z ústavného hľadiska (a osobitne z hľadiska čl. 150 ústavy) problematické, ak by generálny prokurátor strácal svoju funkciu disciplinárnym rozhodnutím. O to viac sa mi potom zdá ústavne akceptovateľná taká úprava, pri ktorej by dôsledkom uloženia disciplinárneho opatrenia zbavenia funkcie generálneho prokurátora ústavným súdom podľa čl. 136 ods. 3 ústavy bola automaticky strata funkcie generálneho prokurátora. Takáto úprava by neodporovala čl. 150 ústavy, ktorý rieši jedine otázku, ako a kto generálneho prokurátora vymenúva a odvoláva. Nemožno ho však podľa mňa vykladať ako výlučnú úpravu spôsobu straty funkcie generálneho prokurátora. V takom prípade by sa totiž podľa môjho názoru výrazne znižoval aj význam úlohy ústavného súdu vykonávať proti generálnemu prokurátorovi disciplinárne konanie, čo v mojom ponímaní zahŕňa aj možnosť efektívne generálneho prokurátora disciplinárne potrestať.

Z uvedených dôvodov by som na mieste väčšiny pléna nehoovoril, že „je nepochybné, že rozhodnutie ústavného súdu ešte nezbavuje generálneho prokurátora jeho funkcie, pretože podľa čl. 150 ústavy vymenúvanie a odvolávanie generálneho prokurátora patrí do právomoci prezidenta, ktorý môže konať iba na návrh národnej rady“ a „takto koncipovaná právna úprava... rešpektuje ústavné limity týkajúce sa odvolania generálneho prokurátora z funkcie zakotvené v čl. 150 ústavy, keď rozhodnutie ústavného súdu ešte samo osebe nezbavuje generálneho prokurátora jeho funkcie“. Podľa mňa stačilo jednoducho odkázať na to, že ústava dôvody, kvôli ktorým národná rada má alebo musí navrhnuť odvolanie generálneho prokurátora, nie sú v čl. 150 ústavy nijako obmedzené a žiadnu inú (zmysluplnú) referenčnú normu (napr. mnou uvádzaný čl. 73) navrhovatelia neoznčili.

#### D. Zverejňovanie rozhodnutí

Nepovažujem za šťastné, že väčšinový nález vo svojom odôvodnení venuje takmer dve strany citáciám odporúčania Výboru ministrov Rady Európy vydaného v roku 2003. Už z časových súvislostí je zřejmé, že tento dokument nemohol mať žiadnu relevanciu pri rozhodovaní ústavodarcu o formulácii čl. 149 až 150, ale ani čl. 26 ods. 1, 2 alebo ods. 5 ústavy. Okrem toho tento dokument nemá právnu záväznosť, má len odporúčací charakter a preto nie je relevantným kritériom pre posudzovanie ústavnosti zákonov. Podľa môjho názoru väčšinový nález mal len stručne konštatovať, že § 55m ods. 3 zákona o prokuratúre jednoznačne umožňuje to, čoho „absenciou“ navrhovatelia namietali, teda rešpektovanie práv dotknutých osôb na ochranu súkromia a dôstojnosti. Navrhovatelia pritom nepredniesli žiadnu zmysluplnú ústavnoprávnu argumentáciu v prospech nesúladu tohto ustanovenia s ústavou. Treba ešte pripomenúť, že v demokratickom štáte je úlohou prokurátorov podriaďiť sa a dôsledne rešpektovať zákony, ktoré vydá demokraticky legitimovaný parlament, a nie úlohou demokraticky legitimovaného parlamentu konzultovať svoje zákony s prokurátormi a podriaďiť sa ich názorom.

#### E. Zloženie výberových komisií na funkcie v prokuratúre

Z čl. 150 ústavy je možné vyvodit' požiadavku, aby generálny prokurátor mal k dispozícii efektívne prostriedky riadenia prokuratúry v organizačnom zmysle, tieto právomoci si však nevyhnutne nevyžadujú aj personálnu právomoc generálneho prokurátora. Sama ústava pritom ponúka jeden prílišný príklad. Podľa čl. 108 je síce vláda vrcholným orgánom výkonnej moci (k tomu pozri aj bod 3) a v čl. 71 ods. 2 ústavy je jej (konzekventne) zverené oprávnenie riadiť výkon prenesenej štátnej správy uskutočňovanej obcami a vyššími územnými celkami. Napriek tomu ústava nedáva vláde žiaden personálny vplyv na zloženie orgánov územnej samosprávy.

Z týchto dôvodov nedokážem sledovať argumentačnú líniu väčšinového nálezu, podľa ktorej si „ústavná zodpovednosť“ generálneho prokurátora vyžaduje, aby bol zabezpečený jeho vplyv vo výberových komisiách. Podľa mňa takýto záver z ústavy nielenže nevyplýva, ale je ňou minimálne nepriamo vyvrátený.

Rovnako sa neviem myšlienkovito stotožniť s tým, prečo by vo výberových komisiách mal byť vplyv verejno-politických orgánov vyvážený členmi reprezentujúcimi pohľad a potreby samotnej prokuratúry. Prokuratúra nepochybné vykonáva verejnú moc a

prokurátori teda musia mať priamu alebo aspoň sprostredkovanú väzbu na zdroj všetkej moci v štáte – občanov. Práve preto je pre mňa ťažké pochopiť, prečo by z čl. 150 ústavy, ak bude vykladaný vo vzájomnej súvislosti s ostatnými ustanoveniami ústavy a najmä vo svetle princípov demokratického štátu vyplývajúcich z čl. 1 ods. 1 prvej vety a z čl. 2 ods. 1 ústavy, mala nevyhnutne vyplývať akási „legitimačná autoreferencia“ prokuratúry. Legitimačnou autoreferenciou pritom rozumiem stav, že existujúci nositelia funkcií (prokurátori) majú rozhodovať o tom, kto „zvonku“ sa nabudúce takýmto funkcionárom stane. Podľa mňa je takáto situácia vo veľkom napätí práve s princípom suverenity ľudu, pretože ak majú byť nositelia funkcií prokurátorov zástupcami občanov, nemôžu mať pri ich výbere rozhodujúce (a logicky ani rovnocenné) slovo aktívni držiteľia týchto funkcií. Väčšinový nález však vychádza v podstate práve z toho, že takáto participácia je ústavne nevyhnutná a práve jej absencia robí ustanovenia § 7a ods. 1, 2 a 5 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry nesúladne s ústavou.

S tým ďalej súvisia moje rozpaky nad výkladom, že členmi výberových konaní majú byť osoby s „ukončeným právnickým vzdelaním druhého stupňa“. Predovšetkým, a to je snáď najpodstatnejšie, z ústavy nemožno (na rozdiel od sudcov) identifikovať ani len požiadavku, aby prokurátori mali právnické vzdelanie. V dôsledku toho bolo podľa mňa v súlade s už citovaným princípom suverenity ľudu (čl. 2 ods. 1 ústavy) potrebné voliť omnoho zdržanlivejší prístup pri formulácii ústavných požiadaviek procesu legitimizácie funkcií prokurátorov. Len na vysvetlenie – požiadavku právnického vzdelania u prokurátorov považujem za rozumnú. Taktiež považujem za vhodné, aby aspoň jeden člen výberovej komisie mal právnické vzdelanie druhého stupňa. Nepovažujem to však za ústavne nevyhnutné.

Ako som už uviedol, z čl. 150 ústavy vyplýva jedine požiadavka, aby mal generálny prokurátor zákon vytvorené efektívne prostriedky riadenia podriadených prokurátorov v podobe záväzných pokynov a zároveň aby mal v rukách efektívne nástroje na vynucovanie týchto pokynov (napríklad v podobe disciplinárnej právomoci). Naopak, v úprave personálnych otázok – čo napokon vyplýva aj z čl. 151 ústavy, s ktorým sa väčšinový nález nijako nevyrovnáva – má zákonodarca takmer absolútne voľnú úvahu, ktorá je obmedzená len principiálnymi ustanoveniami ako je čl. 1 ods. 1 či čl. 2 ods. 1.

Zákonodarca tak podľa aktuálneho znenia ústavy môže slobodne určiť nielen predpoklady na výkon funkcie prokurátor, ale aj spôsob ustanovovania prokurátorov do funkcie, pretože ústava ho v tomto smere nijako neobmedzuje.

#### F. Zloženie disciplinárnych komisií

Z čl. 150 ústavy možno vyvodit' požiadavku, aby generálny prokurátor mal k dispozícii efektívne prostriedky riadenia prokuratúry, čo zahŕňa aj sankčné oprávnenia voči podriadeným prokurátorom.

Preto by podľa mňa ústave zrejme vernejšie zodpovedalo disciplinárne trestanie prokurátorov služobnou cestou, teda zo strany ich nadriadených a ultimatívne generálneho prokurátora. Na druhej strane však, ak súčasťou služobných povinností prokurátora je aj dodržiavanie pokynov nadriadených [§ 26 ods. 1 písm. a) zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry], takže každé porušenie (zákonného) pokynu je porušením povinnosti prokurátora [§ 188 písm. a) cit. zákona], nemožno mať podľa mňa principiálnu výhradu ani voči delegovaním disciplinárnej právomoci na osobitné disciplinárne orgány. Podstatné je, že efektívne riadenie zo strany generálneho prokurátora je zabezpečené jeho návrhovým oprávnením v disciplinárnom konaní [§ 197 ods. 1 písm. a) cit. zákona], ktoré môže eventuálne presadiť až podaním odvolania na súd [§ 211 ods. 2 písm. b) cit. zákona], ktorý preskúma zákonnosť rozhodnutia disciplinárnej komisie, teda aj súlad konania prokurátora s citovanými ustanoveniami upravujúcimi jeho povinnosti.

Žiadne ďalšie požiadavky na disciplinárne konanie voči prokurátorom z ústavy vyvodit' nemožno, keďže ústava sama v prípade prokurátorov o žiadnom disciplinárnom konaní [na rozdiel od sudcov, čl. 141a ods. 4 písm. e) a čl. 148 ods. 1 ústavy] nehovorí. Preto mi odôvodnenie nesúladu § 192 ods. 2 tretej vety s čl. 150 ústavy v bode 10.1 väčšinového nálezu príde mimoriadne stručné, a vo výsledku aj nepresvedčivé. Nie je totiž zrejmé, prečo „zaistiť efektívne uplatňovanie zodpovednosti s cieľom presadenia riadneho plnenia služobných povinností a dodržiavania služobnej disciplíny prokurátormi“ nemožno tým, že sa generálnemu prokurátorovi prizná právo iniciovať disciplinárne konanie, čo aktuálna právna úprava nepochybne robí.

Navyše mi celkové vyznenie odôvodnenia v bode 10 pripadá miestami rozporné: najskôr sa hovorí o tom, že z ústavy vyplýva požiadavka „objektívnosti a nestrannosti disciplinárneho konania“, následne sa však rigorózne zdôrazňuje právo generálneho prokurátora prokuratúru efektívne riadiť, a to až do tej miery, že jeho vplyv na zloženie výberových komisií musí byť rozhodujúci. Väčšinový nález tým akoby hovoril, že čím efektívnejší bude vplyv generálneho prokurátora na zloženie disciplinárnej komisie, tým bude výberové konanie objektívnejšie a nestrannejšie, resp. že druhé si nevyhnutne vyžaduje prvé. To však v sebe skrýva contradictionem in adiecto – buď je niečo objektívne a nestranné alebo to slúži efektívnemu presadeniu subjektívneho názoru (pričom v konečnom dôsledku – lebo čl. 150 a ústavná zodpovednosť! – ide vždy a len o názor generálneho prokurátora) na to, ako má prokuratúra a v jej rámci konkrétny prokurátor plniť svoje úlohy. Podľa mňa preto nemožno zmysluplne tvrdiť, že objektívne konanie má slúžiť na presadenie subjektívneho vnímania nadriadeného. Navyše, sám väčšinový nález uznáva, že skutočnou procesnou garanciou je až právo dotknutého disciplinárne stíhaného prokurátora podať odvolanie na súd [§ 211 ods. 2 písm. a) zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry]. Preto sa mi javí, že celý výklad v bode 10 väčšinového nálezu je mimobežný so záverom, ktorý sa z neho potom vyvodzuje a ktorý viedol k vysloveniu nesúladu zloženia disciplinárnej komisie s čl. 150 ústavy.

#### G. Návrhové oprávnenie ministra spravodlivosti v disciplinárnom konaní

Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy priamo predpokladá, že zákon určí rozsah a spôsob konania jednotlivých štátnych orgánov pri výkone tých ich právomocí, ktoré vyplývajú z ústavy. Nesúlad určitej kompetenčnej normy [akou je aj tu posudzované ustanovenie § 197 ods. 1 písm. b) zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry] s čl. 2 ods. 2 ústavy by si preto podľa môjho názoru vyžadoval, aby príslušné kompetenčné ustanovenia ústavy vylučovali, aby daný štátny orgán určitú právomoc mohol mať. Ak ju však – vo všeobecnej rovine – mať môže, ale obsahom danej právomoci ústavne neprípustným spôsobom zasahuje do postavenia určitého iného orgánu, je podľa mňa dôsledne potrebné zvážiť, či možno vysloviť len nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy samostatne, alebo len v spojení s príslušným kompetenčným ustanovením ústavy. Návrhové oprávnenie ministra v disciplinárnom konaní voči akémukoľvek štátnemu funkcionárovi alebo zamestnancovi, ktorý čo i len sprostredkovane plní úlohy v oblasti, ktorú možno považovať za súčasť výkonnej moci na tom úseku, ktorý patrí do pôsobnosti príslušného ministerstva, je podľa môjho názoru bez problémov ústavne kryté ustanovením čl. 122 v spojení s čl. 111 ústavy a je súčasťou riadiacich oprávnení ministerstva (a ministra) na danom úseku výkonnej moci. V prerokúvanej veci tak vyslovenie nesúladu s čl. 2 ods. 2 ústavy samým osebe nepovažujem za správne.

Väčšinový nález je v tejto časti založený ešte aj na názore, že priznaním návrhového (!) oprávnenia ministrovi spravodlivosti voči prokurátorom je „zásahom do ústavného postavenia (funkčnej autonómie) generálneho prokurátora vyplývajúceho z čl. 150“. Ak už teda, nie je mi zrejmé, prečo väčšinový nález nevyslovil radšej nesúlad § 197 ods. 1 písm. b) zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 150 ústavy, ako to urobil pri takmer všetkých ostatných ustanoveniach, ktoré označil za nesúladné s ústavou (porov. bod 1 výroku nálezu). Takýto postup by som považoval aspoň za konzistentnejší s celkovou argumentáciou odôvodnenia, ktoré funkčnú autonómiu (a ústavnú zodpovednosť) generálneho prokurátora vždy vyvodzuje z čl. 150 ústavy. No ani to by neznamenal, že by som tento postup považoval za správny.

Treba ďalej pripomenúť, že rovnakú ústavnú zodpovednosť (čl. 116 ods. 1 ústavy) za výkon trestných zákonov schválených národnou radou má vláda, ktorá je vrcholným orgánom výkonnej moci, a jej jednotliví (vecne príslušní) členovia. V situácii, že rozhodnutie o podaní či nepodaní obžaloby je zákonom zverené výlučne do rúk prokurátora [§ 231 písm. a) Trestného poriadku], je preto nevyhnutné zabezpečiť vplyv vlády (ale pokojne aj jej zodpovedného člena, pretože táto pôsobnosť nie je vyhradená vláde v zbere, porov. čl. 119 ústavy) na výkon obžalobného práva prokurátora napríklad tým, že prípadné protizákonné nevyužitie tohto práva a s tým spojené porušenie služobných povinností prokurátora bude môcť nechať preveriť v disciplinárnom konaní, v ktorom sa o jeho návrhu rozhodne. Nestačí, že takúto možnosť má generálny prokurátor, pretože na rozdiel od vlády tohto ústava neoznačuje za „vrcholný orgán verejnej moci“ (čl. 108) zodpovedný aj za výkon trestnej politiky a trestných zákonov.

	<p><u>H. Záver</u></p> <p>Hoci väčšinový nález ako celok považujem za z väčšej časti akceptovateľný, nie som presvedčený o správnosti judikátornej cesty, ktorú ústavný súd nastúpil vo vzťahu k definícii postavenia prokuratúry v ústavnom a štátnom systéme Slovenskej republiky. Mám pocit, že prokuratúra sa konzervuje ako relikv starych čias – ako orgán všeobecnej kontroly zákonnosti (len s vypusteným slovom „socialistickej“). Namiesto toho by si však ústavné postavenie prokuratúry podľa mňa žiadalo v judikatúre ústavného súdu redefiníciu tak, aby zohľadňovalo zmeny, ktoré so sebou priniesol rozvoj moderného demokratického právneho štátu, akými sú správne súdnictvo, verejný ochranca práv, rozvoj a uplatňovanie základných práv a slobôd a pod. Nie som presvedčený, že prokuratúra, ak ju ústavný súd svojou judikatúrou na dlhý čas zakonzervuje v jej starej podobe, bude schopná na tieto zmeny a nové podmienky adekvátne reagovať. A to bude v konečnom dôsledku škoda najmä pre ňu samotnú.</p>
<p><b>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EŠLP a iných súdov</b></p>	<p>Ústavný súd SR: PL. ÚS 17/08, PL. ÚS 17/96, PL. ÚS 22/06, II. ÚS 48/97, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 22/06, PL. ÚS 10/05, PL. ÚS 16/09, PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 16/95  EŠLP: Campos Dâmaso proti Portugalsku, rozsudok z 24. apríla 2008  Ústavný súd Českej republiky: PL. ÚS 2/10</p>

**Spracoval: JUDr. Igor Mihalik**

**Upozornenie :**

*Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad sa zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.*