

Prokuratúra, verejný ochranca práv a prechodné a záverečné ustanovenia ústavy

Lucia Berdisová, Ústavné právo II

funkcia prokuratúry a jej modely, kreácia a právomoci generálneho prokurátora, kreácia, právomoci a zodpovednosť prokurátorov; funkcia a postavenie VOP v ústavnom systéme, kreácia a právomoci VOP; účel a význam jednotlivých prechodných a záverečných ustanovení ústavy

1. Modely prokuratúry a jej funkcia

Právna úprava (ústavný základ):

Čl. 149

Prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu.

Čl. 150

Na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky.

Keď vznikala ústava Slovenskej republiky, **nedosiahla sa úplná zhoda v tom, aký model prokuratúry je pre republiku vhodný**. Bolo zrejmé, že je potrebné zmeniť „socialistický“ model prokuratúry alebo nebol jasné ako. Preto sa súčasťou ústavy stali ustanovenia (čl. 149 až 151), ktoré dávali priestor viacerým modelom. Z rovnakého dôvodu nie je súčasťou ústavného textu pripísanie „nezávislosti“ prokuratúre. Prokuratúra teda mohla byť v istom zmysle aj takmer súčasťou výkonnej moci, kde isté typy príkazov (týkajúce sa napríklad trestnej politiky, samozrejme nie zasahovania do konkrétnych prípadov) mohla dostávať od vlády alebo členov vlády. A potom by vláda aj čiastočne politicky zodpovedala za výkony prokuratúry. Mohla byť ale aj samostatným nezávislým orgánom, ktorý je vládou a parlamentom skôr kontrolovaný, ale nie riadený, atď.

Zákonom sa realizovala druhá možnosť a ústavný súd neskôr v judikatúre zo zákonných charakteristík prokuratúry urobil charakteristiky chránené podobne, ako by boli súčasťou ústavy. Sťažil tak možnosť zákonnej reformy modelu prokuratúry bez jeho presného zakotvenia aj v ústave. Teda, prokuratúra v zmysle ústavy nie je nezávislá, ale ústavný súd jej postavenie číta tak, akoby bola.

Treba pripomenúť, že názov inštitúcie automaticky neodkazuje na model – „štátne zastupiteľstvo“ nie je bez ďalšieho súčasťou výkonnej moci a „prokuratúra“ nie je bez ďalšieho nezávislá.

1.1 Aké modely prokuratúry existujú?

Možné modely boli načrtnuté už vyššie. Rozlišovať ich môžeme napríklad podľa rozsahu pôsobnosti a právomocí prokuratúry či podľa miery hierarchickosti a centrálného riadenia orgánu. Pre naše prostredie je dobré rozlišovať medzi modelom:

- **francúzskym**, so širokou pôsobnosťou v trestnom i občianskom práve s cieľom kontrolovať dodržiavanie zákonnosti. Tento model je zároveň charakteristický hierarchickým usporiadaním, a tým, že na čele je monokratický orgán.
- **nemeckým**, s užšou trestnou pôsobnosťou, kde ide zabezpečovanie verejnej obžaloby. Sústava orgánov tu nie je centralizovaná a je skôr súčasťou výkonnej moc.

Každý model má výhody aj nevýhody a vhodný model sa hľadá najmä na historickom a skúsenostnom pohľade jednotlivých krajín. Prokuratúra SR má **skôr črty francúzskeho modelu**, čo je zrejmé zo zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre. Paragraf 1 ju charakterizuje ako „samostatn[ú] hierarchicky

usporiadan[ú] jednotn[ú] sústav[u] štátnych orgánov na čele s generálnym prokurátorom, v ktorej pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti.“

Poslaním prokuratúry je podľa ústavy a zákona o prokuratúre široko **ochrana práv a oprávnených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a aj štátu.**

Teda naša prokuratúra je akýmsi všeobecným kontrolórom zákonnosti. Robí to tak, že:

- spolupracuje pri prevencii v rámci ochrany zákonnosti (napríklad GP môže parlamentu a vláde dávať podnety na zmenu zákonov, keď v nich pri svojej činnosti našiel nejaké problémy)
- zisťuje porušenie zákonnosti a spolupracuje pri jeho odstránení (napríklad prokurátor sleduje legislatívnu aktivitu obce a VÚC a môže protestom „napadnúť“ VZN, ak protestu zastupiteľstvo nevyhoví, prokurátor môže napadnúť nesúlad VZN so zákonom na krajskom súde)
- spolupracuje pri obnovení porušenia práv (napríklad GP môže podať dovolanie generálneho prokurátora ako mimoriadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu súdu, nielen, keď to vyžaduje verejný záujem, ale aj ochrana práv (§ 78 a nasl. zákona č. 161/2015 Z.z. Civilný mimosporový poriadok), prokurátor môže za istých podmienok aj vstupovať do súdnych konaní) a
- vyvedení zodpovednosti za porušenie práv (napríklad pôsobí v rámci trestného stíhania aj tak, že podáva aj návrh na obžalobu na súd).

Prokuratúra koná podľa zákona aj v kontexte Etického kódexu prokurátora **vo verejnom záujme.**

1.2 Čo to znamená, že prokuratúra je hierarchicky usporiadaná?

Znamená to, že nadriadený prokurátor môže dať podriadenému prokurátorovi pokyn, ako postupovať. Tiež môže vykonať úlohy podriadeného prokurátora, alebo dať úkony na vykonanie inému podriadenému prokurátorovi (§ 6 ods. 1 zákona o prokuratúre). Podriadený prokurátor má veľmi obmedzené možnosti sa plneniu pokynu vyhnúť. Musí ho odmietnuť, ak by ním napríklad spáchal trestný čin. Môže ho odmietnuť, ak by splnením pokynu napríklad ohrozil svoj život. Môže tiež požiadať o odňatie veci, ak je takýto pokyn v rozpore s jeho právnym názorom. (§ 6 ods. 4, 5 a 7 zákona o prokuratúre).

Súčasne však nadriadený prokurátor nemôže vydať tzv. negatívny pokyn, teda príkaz niečo neurobiť – napríklad aby nepodal návrh na začatie trestného stíhania (§ 6 ods. 8 a 9 zákona o prokuratúre). Takáto verzia procesnej nezávislosti prokurátora v trestných aj civilných veciach bola zavedená v roku 2011 a išlo v nej aj o stransparentnenie činnosti prokuratúry, čo možno môžeme čítať ako snahu zabrániť tomu, aby sa pokynmi nadriadených prokurátorov nejaká vec akoby zamietla pod koberec.

1.3 Aké postavenie má generálny prokurátor?

Generálny prokurátor je v istom zmysle hádam najsilnejším ústavným činiteľom. Prokuratúra má totiž veľmi široké právomoci v rámci širokej pôsobnosti ochrany zákonnosti a generálny prokurátor jej na čele tejto hierarchickej sústavy orgánov. Svojou činnosťou tak kľúčovo ovplyvňuje chod prokuratúry. Napríklad, ak by prokurátor na Okresnej prokuratúre v Prešove otáľal s podaním obžaloby v takej a takej veci korupcie, GP mu môže prikázať obžalobu podať.

GP okrem iného kontroluje činnosť všetkých prokuratúr, vydáva už spomenuté pokyny a iné služobné predpisy, stanoviská ako vykladať zákony, menuje členov výberových komisií na funkciu prokurátora (niektorých členov z „koša“ vytvoreného Radou prokurátorov SR, ktorá je najvyšším samosprávnym orgánom prokuratúry zloženým z predsedov prokurátorských rád, ktorých si volia samotní prokurátori), určuje počet disciplinárnych komisií na GP a menuje členov disciplinárnych komisií na 5 rokov (databázu kandidátov robí rada prokurátorov).

GP tiež môže iniciovať takmer všetky typy konaní na ústavnom súde.

Podľa súčasne úpravy môže byť za GP zvolená len osoba, ktorá je prokurátorom, má najmenej 40 rokov a spĺňa ďalšie požiadavky, pričom kandidáta volí Národná rada SR a menuje ho prezident. Už sme v minulosti spomínali, že prezident má podľa rozhodnutie Ústavného súdu SR PL. ÚS 4/2012 ak kandidát „*nesplní zákonné predpoklady na vymenovanie, alebo z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu*

spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky)”.

Súčasnú právnu úpravu s možnou kandidatúry iba pre prokurátora možno odôvodniť tým, že od parlamentu a prezidenta voľbou a menovaním síce získava GP **politickú legitimitu** na výkon funkcie, ale na jej výkon **potrebuje aj expertnú legitimitu**. Tú získal tým, že sa stal prokurátorom. Generálny prokurátor je v istom zmysle *superprokurátor*. Ak pri ústavných sudcoch môžeme hovoriť o tom, že sú viac ústavní, než sudcovia, pri generálnom prokurátorovi môžeme povedať, že je viac prokurátor, než „generálny“. Teda je rozumné požadovať, aby to bol prokurátor.

1.4 Kým je a kým nie je prokurátor?

Prokurátori sú podľa zákona č. 154/2001 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry ochrancami práv a zákonom chránených záujmov FO, PO a štátu. Do funkcie ich menuje GP na základe výsledok výberového konania, ktoré uskutočňuje komisia menovaná GP. Oproti sudcov stačí prokurátorom nižší vek na uchádzanie sa o funkciu – 25 rokov, musia byť okrem iného bezúhonní a mať justičnú skúšku (existuje samostatný pre prokurátorov) (§ 6 zákona o prokurátoroch).

Prokurátor v našom systéme **nie je advokátom štátu**. Jeho klientom nie je štát tak, že presadzujú výlučne argumenty v prospech úspechu štátu resp. štátneho orgánu. **Jeho klientom je verejný záujem a zákon/ústava**. Aj preto napríklad prokurátor v trestnom konaní hľadá a prezentuje argumenty a dôkazy nielen proti obvinenému/obžalovanému a aj v jeho prospech.

1.5 Ako sú disciplinovaní prokurátori?

Existujú disciplinárne komisie, a to v rámci prokuratúry, pričom v komisiách môžu byť iba prokurátori (u sudcov sú tam aj nesudcovia). V programovom vyhlásení vlády z roku 2020 sa uvažuje o presune disciplinovania prokurátorov na Najvyšší správny súd, ktorý by sa mal zriadiť. Takáto úprava je v súčasnosti napríklad v Českej republike.

2. Verejný ochranca práv v ústavnom systéme

Právna úprava (ústavný základ):

Čl. 151a

(1) Verejný ochranca práv je nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom. V zákonom ustanovených prípadoch sa verejný ochranca práv môže podieľať na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci, ak tieto osoby porušili základné právo alebo slobodu fyzických osôb a právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci poskytnú verejnému ochrancovi práv potrebnú súčinnosť.

Inštitút verejného ochrancu práv bol zavedený novelou ústavy z roku 2001. Úlohou nášho ombudsmana, resp. ombudsmanky, je **kontrolovať výkonnú moc – verejnú správu – z hľadiska dodržiavania základných práv a slobôd**. Jeho pôsobnosť sa ale nevzťahuje na veci, ktoré spadajú do riešenia súdnej moci.

Na rozdiel od prokuratúry je však VOP v tomto dávaní spätnej väzby obmedzený/á pri vybavovaní podnetov a riešení zásahov do základných práv **na konštatovanie porušenia a predloženie návrhov opatrení orgánu**, ktorý mal práva porušiť (§ 19 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv). VOP teda nemôže o porušení práv rozhodovať, **nemá tzv. decizívnu právomoc**.

Zároveň, ak orgán verejnej správy jeho opatreniam nevyhoví, resp. neprijme vhodné opatrenia, potom VOP informuje nadriadený orgán verejnej správy, v „poslednom stupni“ vládu Slovenskej republiky.

2.1 Prečo by mali orgány verejnej moci počúvať VOP? Ved' ich nemôže nijako nútiť?

V podstate preto, lebo danou osobou je človek s takou **autoritou**, že sa jeho názor rešpektuje, resp. akceptuje ako dôvod na hlboké premyslenie toho, či k porušeniu práv neprišlo. Teda, tento orgán má zmysel hlavne vtedy, ak ho zastáva osoba so širokým rešpektom.

V dlhšej odpovedi by sa dalo uvažovať aj nad tým, akú úctu k ústavným orgánom prechovávajú politici a ako sa za VOP postaví parlament. Lebo **u nás VOP je parlamentným ombudsmanom**, dáva spätnú väzbu výkonnej moci v istom zmysle v mene parlamentu.

Nemalo by sa teda stať, že je VOP ignorovaný/á tak, ako v minulosti pani Dubovcová ako VOP pri riešení nezákonnosti zásahu policajného zboru v Moldave nad Bodvou, keď nevidela dostatočnú reflexiu na úrovni polície, chcela vystúpiť na vláde SR a napokon nedostala ani slovo. Navyše, pri správe o činnosti VOP býva v národnej rade veľmi málo poslancov a poslankyň (naposledy pozri napr. vystúpenie VOP prof. Patakyovej na <https://tv.nrsr.sk/videokanal/osoba/7/Maria.Patakyova?id=209876>).

2.2 Kto môže iniciovať konanie pred VOP?

Verejný ochranca práv koná **bud' na podnet fyzickej alebo právnickej osoby, alebo z vlastnej iniciatívy**.

2.3 Kto môže byť VOP? Ako je funkcia kreovaná?

VOP je volený/á parlamentom na 5 rokov, a to z osôb navrhnutých najmenej 15-timi poslancami. VOP nemusí byť právnikom alebo právničkou. Veková hranica je 35 rokov a nezávislosť je zabezpečená aj absenciou členstva v politickej strane.

3. Prechodné a záverečné ustanovenia Ústavy SR

Pre porozumenie významu a normotvornej sile prechodných a záverečných ustanovení je potrebné poznať kontext prijatia každého z nich. To znamená, že je potrebné tieto ustanovenia priradiť k právnemu režimu, voči ktorému sa vymedzujú, alebo priradiť ich k novele ústavy, ktorej sú súčasťou.

Súčasťou pôvodného znenia ústavy boli ustanovenia čl. 152, čl. 153, čl. 154, čl. 155 a čl. 156, začneme preto nimi. Prechodné ustanovenia následných noviel sú priradzované za čl. 154 ako čl. 154a až 154f (nateraz).

Článok 152 je vymedzením sa voči právnemu režimu spred prijatia ústavy, teda voči právnemu režimu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. Tak treba vnímať všetky jeho odseky. Prvým odsekom sa akoby prevezme právny poriadok federácie a stáva sa právnym poriadkom SR, a to s výnimkou predpisov, ktoré odporujú ústave. Druhý a tretí odsek určuje, že o tom, ktoré predpisy ČSFR sú v rozpore s ústavou, rozhoduje Ústavný súd SR a určuje aj to, podáva návrh. Účinkom rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade je neplatnosť predpisu, a to na 90-ty deň od rozhodnutia. Takýchto konaní bolo málo, napr. bolo tak rozhodnuté o neústavnosti správneho súdnictva nastaveného v ČSFR (PL. ÚS 14/98).

Štvrtý odsek tohto článku je veľmi zaujímavý v tom, že sa začal pokladať za právny základ tzv. ústavnokonformného výkladu, teda výkladu podústavných predpisov v súlade s ústavou. Znie totiž: *„Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.“* Ak však budeme brať do úvahy kontext jeho prijatia a návrh jeho umiestnenia v pôvodnom vládnom návrhu, tak nejde o zakotvenie techniky výkladu práva ako takej. Ved' prečo by sa technika výkladu umiestnila do takéhoto prechodného ustanovenia? Ide skôr o pokus interpretačne potiahnuť „staré“ „prebraté“ právo k hodnotám „novej“ ústavy.

Samozrejme, to neznamena, že maxima ústavnokonformného výkladu práva neplatí. Platí, ale aj bez toho, aby to bolo niekde v ústave priamo zakotvené.

Článok 153 je sukcesiou do medzinárodných zmlúv a **článok 154** je použitím a predefinovaním orgánov federálnej republiky, na samostatnú republiku. **Článok 155** je zrušovacím ustanovením predpisov, ktoré by boli v priamom rozpore s textom ústavy.

Článok 156 určuje **účinnosť ústavy** na deň jej vyhlásenia, ktorým bol **1. október 1992**, s výnimkou niektorých ustanovení, ktoré nadobudli účinnosť až vznikom samostatnej Slovenskej republiky 1. januára 1993.

Článok 154a je záverečným ustanovením k novele meniacej spôsob voľby prezidenta.

Článok 154b je prechodníkom k tzv. euronovele ústavy, ktorá menila aj spôsob výberu sudcov (1. nie 25 ale 30 rokov veku, 2. nie voľba v parlamente a menovanie prezidentom, ale výber v Súdnej rade a menovanie prezidentom, 3. nie časové obmedzenie na 4 roky s potrebou nového zvolenia, ale vymenovanie doživotné). Plus bola predĺžované funkčné obdobie sudcom ÚS zo 7 rokov na 13.

Článok 154c je tiež prechodníkom k tzv. euronovele ústavy. Táto menila aj vzťah prednosti medzinárodného a národného práva, inak upravovala prijímanie MZ, atď. Toto ustanovenie bolo prijaté, aby MZ ratifikované pred účinnosťou euronovely boli súčasťou právneho poriadku SR, a aby mali pôvodnú mechaniku prednosti. Dohovor o ochrane ľudským práv a základných slobôd teda nemá prednosť pred zákonmi podľa čl. 7 ods. 5 ústavy ale podľa čl. 154c ods. 1 – podmienenú prednosť.

Článok 154d je pozostatkom prechodníka k novele č. 161/2014 Z.z., v ktorom sa okrem iného oddeľovala funkcia predsedu NS SR a predsedu Súdnej rady, lebo podľa pôvodnej koncepcie bol predseda NS SR zároveň predsedom Súdnej rady) a menili sa právomoci súdnej rady. Predsedom NS SR a Súdnej rady bol v tom čase Štefan Harabin.

Článok 154e bol prijatý s cieľom zjednotenia volieb do orgánov obcí s voľbami do orgánov VÚC tak, aby sa mohli konať v jeden deň už od roku 2022. Preto sa pre voľby do VÚC v roku 2017 predĺžilo jednorazovo funkčné obdobie zo 4 rokov na 5.

Článkom 154f sa zabezpečilo, aby sa nový mechanizmus rušenia rozhodnutí o amnestii alebo milosti z roku 2017, vzťahoval aj na tzv. Mečiarove amnestie a Kováčove milosti.