

Analýza k ustanoveniu § 363 a nasl. Trestného poriadku

Klient: Nadácia zastavme korupciu

Vypracovali: Kristína Babiaková, Zuzana Zummerová

Zo správy o prokuratúre vypracovanej NZK k § 363

Radičovej vláda prijala pred rokmi novelu zákona, ktorá mala zamedziť, aby sa na najvyšších poschodiach prokuratúry zametali kauzy pod koberec. Priniesla takzvané zrušenie negatívnych pokynov – nadriadený prokurátor nemôže dať príkaz napríklad “nepodať obžalobu”.

Na generálnej prokuratúre vzápätí našli spôsob ako túto novelu v podstate negovať. Vtedajší prvý námestník Ladislav Tichý, ktorý v neprítomnosti vykonával funkciu generálneho prokurátora, vydal nový príkaz o mimoriadnych opravných prostriedkoch, medzi prokurátormi známy ako **363** (podľa paragrafu v Trestnom poriadku). Do neho doplnil, že generálny prokurátor môže zrušiť právoplatné uznesenie o vznesení obvinenia.

V praxi to vyzerá tak, že policajt obviní podozrivého, ktorý si podá sťažnosť. Dozorujúci prokurátor ju zamietne a advokát obvineného podá na generálnu prokuratúru návrh na preskúmanie tohto postupu.

Tak to bolo aj v jednom z korupčných prípadov na juhu Slovenska, v ktorom obvinili lekára za to, že vzal úplatok. Generálny prokurátor obvinenie zrušil, keďže podľa neho pacientky dali obálku s malým finančným obnosom po výkone a vopred nemali nič sľúbené, čiže išlo podľa neho o dar. Názor GP neskôr kritizoval v rozsudku k inej podobnej kauze dokonca Najvyšší súd.

Dodatok, ktorý umožňuje rušiť uznesenia o vznesení obvinenia, spôsobuje problémy najmä v korupčných veciach. *“Väčšinou sú pri nich kľúčové dva, tri dôkazy, a to najmä odposluchy, obrazovo – zvukové záznamy či použitie agenta, ktoré sa už neskôr nedajú účinne zopakovať. Ak ich účelovo GP vyhodnotí ako nezákonné, s vecou sa už nepohne a nie je možné usvedčiť páchatela. Polícia musí trestnú vec zastaviť pre nedostatok dôkazov,”* vraví jeden z prokurátorov.

Skontrolovať, či boli takto zrušené obvinenia v súlade so zákonom, je takmer nemožné aj pre odbornú verejnosť. Generálna prokuratúra totiž samostatne tieto prípady ani neeviduje. Vlni zrušila právoplatné rozhodnutie v prípravnom konaní 73-krát, koľko z toho bolo zrušených obvinení nevie.

Bývalý prvý námestník Šufliarsky tvrdí, že tento inštitút je v poriadku, ak sa uplatňuje zákonne. Opisuje situáciu, keď obvinený podal sťažnosť, v ktorej namietal, že skutok je

premlčaný. Ak by napriek tomu bola podaná obžaloba a súd by celú vec zastavil z dôvodu premlčania, poškodený by mohol žiadať náhradu škody. A tú by platila Generálna prokuratúra. Šufliarsky tvrdí, že počas jeho pôsobenia k zneužitiu inštitútu nedošlo.

Skutočnosť, že je tento prostriedok ľahko zneužiteľný, nasvedčuje zase komunikácia obvineného Mariána Kočnera. Ten sa mal v jednej z uniknutých správ zo svojho telefónu vyjadriť, že cez "363" vybavil jednej prokurátorky zrušenie obvinenia. Stíhaná bola za to, že obliala manžela vriacou vodou.

Rozhodnutie v prospech prokurátorky vydal v júli 2013 naozaj Trnka, ktorý bol poverený vykonávať funkciu generálneho prokurátora.

Zrušenie právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní ako mimoriadny opravný prostriedok

Zrušenie právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní ako mimoriadny opravný prostriedok bol do právneho poriadku Slovenskej republiky implementovaný zákonom č. 301/2005 Z. z. za účelom zníženia počtu trestných vecí na najvyššom súde, pretože podľa predchádzajúcej právnej úpravy najvyšší súd v rámci konania o sťažnosti pre porušenie zákona preskúmaval aj zákonnosť rozhodnutí policajtov a prokurátorov vydaných v prípravnom konaní.

Zrušovanie právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní je jedným z troch mimoriadnych opravných prostriedkov podľa Trestného poriadku, ktorými možno zrušiť právoplatné rozhodnutie. Tento prostriedok je upravený v § 363 a nasl. Trestného poriadku. Podľa týchto ustanovení:

§ 363

(1) Generálny prokurátor zruší právoplatné rozhodnutie prokurátora alebo policajta, ak takým rozhodnutím alebo v konaní, ktoré mu predchádzalo, bol porušený zákon.

(2) Ak sa týka rozhodnutie alebo konanie uvedené v odseku 1 viacerých osôb alebo skutkov, môže generálny prokurátor zrušiť len tú časť rozhodnutia alebo konania, ktorá sa týka niektorej z týchto osôb alebo skutkov.

(3) Generálny prokurátor v konaní podľa odseku 1 rozhodne uznesením, proti ktorému nie je prípustný opravný prostriedok.

§ 364

(1) Návrh na postup podľa § 363 ods. 1 môžu podať do troch mesiacov od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia

a) obvinený vo svoj prospech,

b) v prospech obvineného osoby, ktoré by mohli podať v jeho prospech odvolanie,

c) poškodený v neprospech obvineného,

d) zúčastnená osoba.

(2) Generálny prokurátor môže rozhodnúť podľa § 363 ods. 1 aj bez návrhu podľa odseku 1, a to v prospech alebo v neprospech obvineného, pritom nie je viazaný návrhom podaným podľa odseku 1.

(3) Generálny prokurátor môže zrušiť rozhodnutie podľa § 363 ods. 1 do šiestich mesiacov od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia.

§ 365

(1) Ak generálny prokurátor po preskúmaní veci na základe návrhu oprávnenej osoby uvedenej v § 364 ods. 1 nezistí dôvody na zrušenie napadnutého rozhodnutia alebo ak uplynula lehota uvedená v § 364 ods. 1 alebo 3, upovedomí o tom osobu, ktorá návrh podala.
(2) Ak návrh bol podaný neoprávnenou osobou, generálny prokurátor nie je povinný konať; o tom takú osobu upovedomí.

§ 366

(1) Ak generálny prokurátor zistí, že zákon bol porušený, vysloví uznesením, že napadnutým rozhodnutím alebo jeho časťou, alebo v konaní, ktoré rozhodnutiu predchádzalo, bol porušený zákon v prospech alebo v neprospech obvineného.
(2) Ak bol zákon porušený, generálny prokurátor súčasne s výrokom podľa odseku 1 zruší napadnuté rozhodnutie alebo jeho časť, prípadne aj chybné konanie, ktoré mu predchádzalo. Ak je nezákonný len niektorý výrok rozhodnutia a ak ho možno oddeliť od ostatných, zruší len tento výrok. Zruší aj ďalšie rozhodnutia policajta a prokurátora, ktoré na zrušené rozhodnutie obsahovo nadväzujú, ak vzhľadom na zmenu, ku ktorej došlo zrušením, stratili podklad.

§ 367

(1) Po zrušení napadnutého rozhodnutia alebo jeho časti generálny prokurátor
a) rozhodne vo veci sám, alebo
b) prikáže orgánu, o ktorého rozhodnutie spravidla ide, aby o veci znovu konal a rozhodol.
(2) Ak porušenie zákona spočíva len v tom, že v napadnutom rozhodnutí niektorý výrok chýba alebo je neúplný, môže generálny prokurátor bez toho, aby rozhodnutie zrušil, prikázať orgánu, o ktorého rozhodnutie ide, aby o chýbajúcom výroku rozhodol alebo neúplný výrok doplnil.
(3) Orgán, ktorému vec bola prikázaná, je povinný vykonať úkony, ktorých vykonanie generálny prokurátor nariadil, a je viazaný jeho právnym názorom, ktorý vo veci vyslovil, okrem ak sa zmenili skutkové alebo právne okolnosti, z ktorých právny názor generálneho prokurátora vychádzal.

V týchto ustanoveniach je upravené zrušovanie právoplatných rozhodnutí (uznesenie, príkaz) v prípravnom konaní, ktoré vydal prokurátor alebo policajt. Aplikácia tohto inštitútu v prípravnom konaní je vylúčená v prípade právoplatného rozhodnutia vydaného sudcom pre prípravné konanie.¹

Trestný poriadok neupravuje, voči ktorým rozhodnutiam prokurátora alebo policajta možno použiť tento inštitút.

Podrobnosti o postupe pri zrušení právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní upravuje príkaz generálneho prokurátora SR por. č. 4/2006 o postupe prokurátorov v trestnom konaní

¹ Voči rozhodnutiu sudcu pre prípravné konanie je minister spravodlivosti oprávnený podať dovolanie, ak sú splnené podmienky upravené v § 369 ods. 1 a v § 371 ods. 1 alebo 2. Ide o mimoriadny opravný prostriedok.

o mimoriadnych opravných prostriedkoch z 31. januára 2006.² Podľa čl. 7 ods. 2 tohto príkazu právoplatným rozhodnutím v prípravnom konaní sa rozumie **najmä** uznesenie, ktorým sa rozhodlo:

- o výške náhrady a odmeny tlmočníka a prekladateľa, znaleckej činnosti
- podľa § 50 ods. 4 Tr. poriadku o zaistení nároku poškodeného,
- o žiadosti obvineného o navrátenie lehoty,
- o uložení poriadkovej pokuty,
- podľa § 97 a 98 Tr. poriadku o vrátení veci,
- prehliadke a pitve mŕtvoly a o jej exhumácii,
- podľa § 214 ods. 57 Tr. poriadku o postúpení veci,
- podľa § 215 ods. 1, 2 a 3 Tr. poriadku o zastavení trestného stíhania, ak bolo vznesené obvinenie,
- podľa § 216 ods.1 Tr poriadku o podmiennečnom zastavení trestného stíhania,
- podľa § 217 ods .1 alebo podľa § 219 ods. 1 Tr. poriadku o osvedčení sa obvineného alebo o tom, že sa v trestnom stíhaní pokračuje,
- podľa v 218 ods. 1 Tr. poriadku o podmiennečnom zastavení trestného stíhania spolupracujúceho obvineného,
- podľa § 220 Tr. poriadku o schválení zmiernu,
- podľa § 227 ods. 2 Tr. poriadku o odovzdaní peňažnej sumy štátu na peňažnú pomoc poškodeným trestnými činmi, poskytovanú podľa osobitného zákona.

Tento príkaz explicitne neuvádzal uznesenie o vznesení obvinenia ako jedno z rozhodnutí, ktoré môže generálny prokurátor prostredníctvom mimoriadneho opravného prostriedku zrušiť. To sa zmenilo vydaním nového príkazu č. 3/2012 Príkaz generálneho prokurátora SR z 29. februára 2012, ktorým sa mení a dopĺňa príkaz generálneho prokurátora SR por. č. 4/2006 z 31. januára 2006 o postupe prokurátorov v trestnom konaní o mimoriadnych opravných prostriedkoch³, ktorý do čl. 7 článku ods. 2 za písmeno g) vkladá nové písmeno h), ktoré znie:

„ h) podľa § 206 Trestného poriadku o vznesení obvinenia,“.

Zároveň sa do článku 7 za odsek 3 vložil nový odsek 4, ktorý znie:

„(4) V čase konania podľa § 363 a nasl. Trestného poriadku nie je možné skončiť prípravné konanie niektorým z rozhodnutí uvedených v 5. diele 2. hlavy 2. časti Trestného poriadku ani podať obžalobu.“.

Podľa dôvodovej správy k Trestnému poriadku zámer návrhu ustanovenia tohto mimoriadneho opravného prostriedku v Trestnom poriadku spočíva v tom, že **treba umožniť vo veciach, v ktorých súd ešte nekonal a vec bola v prípravnom konaní prokurátorom postúpená inému orgánu alebo ktorým bolo zastavené alebo podmiennečne zastavené trestné stíhanie, alebo ktoré v tomto rozsahu spočíva na chybnom procesnom konaní, aby nezákonnosť napravil generálny prokurátor**. Pôjde jednak o operatívnejšie konanie a jednak o odbremenenie súdov na ktoré prechádzajú ďalšie nové formy konania a rozhodovania

² <https://www.genpro.gov.sk/legislativa/zbierka-sluzobnych-predpisov-generalneho-prokuratora-308f.html?r=2006>

³ <https://www.genpro.gov.sk/legislativa/zbierka-sluzobnych-predpisov-generalneho-prokuratora-308f.html?r=2012>

(odklony), a aj samotné kontradiktórne hlavné pojednávanie bude procesne náročnejšie. Podľa dôvodovej správy majú pomerne krátke lehoty zabezpečiť jednak právnu istotu dotknutých osôb a jednak, pokiaľ sa bude konať, aby konanie bolo ukončené v prijateľnom čase a podnet na konanie podaný v prospech obvineného nemohol byť použitý proti obvinenému.

Pri tomto opravnom prostriedku sa uplatňuje tzv. úplný revízny princíp nakoľko generálny prokurátor nie je viazaný rozsahom návrhu na využitie tohto opravného prostriedku a tiež tu neplatí zásada dispozitívnosti, nakoľko generálny prokurátor môže takého opravné konanie začať aj z vlastného podnetu, t.j. ex-offo.

Generálny prokurátor v rámci revízie rozhoduje uznesením, proti ktorému nie je prípustný opravný prostriedok.

K možnosti generálneho prokurátora využiť postup podľa § 363 ods. 1 trestného poriadku sa vyjadroval aj Ústavný súd SR vo svojom Uznesení sp. zn. II. ÚS 494/2014 z 22. augusta 2014. Tento nález však zohľadňuje pôvodné znenie Trestného poriadku, kde v § 363 ods. 1 bola pridaná aj druhá veta v tomto znení: *Porušením zákona sa rozumie podstatné pochybenie, ktoré mohlo ovplyvniť rozhodnutie vo veci.*

Ústavný súd konštatuje, že **princíp nestrannosti rozhodovania ako súčasť záruk základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vylučuje, aby generálny prokurátor Slovenskej republiky preskúmal na základe návrhu obvineného na postup podľa § 363 ods. 1 Trestného poriadku zákonnosť rozhodnutia o zamietnutí sťažnosti proti uzneseniu o vznesení obvinenia, ktoré sám vydal.** (Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 494/2014 z 22. augusta 2014)

Vo vzťahu k vtedy platnému zneniu zákona k celkovej možnosti generálneho prokurátora využívať tento opravný prostriedok pri uznesení o vznesení obvinenia ústavný súd uvádza: **„Navyše, využitie mimoriadneho kasačného oprávnenia generálneho prokurátora vo vzťahu k uzneseniu o vznesení obvinenia sa javí ústavnému súdu ako otázne.** Ústavný súd rešpektuje právomoc generálneho prokurátora interpretovať § 363 a nasl. Trestného poriadku, zo znenia ktorého výslovne nevyplýva, proti ktorým rozhodnutiam ho možno použiť. **Z poslednej vety § 363 ods. 1 však vyplýva, že je určený na nápravu nezákonnosti meritórnych rozhodnutí, ktorými sa rozhodovalo „vo veci“, a teda ide o rozhodnutia konečné, ktorých nápravu už nemožno zabezpečiť inými prostriedkami.** Takýto výklad vyplýva aj z dôvodovej správy k § 363 Trestného poriadku (zákon č. 301/2005 Z. z.), v ktorej sa uvádza: „... treba umožniť vo veciach v ktorých súd ešte nekonal a vec bola v prípravnom konaní prokurátorom postúpená inému orgánu alebo ktorým bolo zastavené alebo podmienene zastavené trestné stíhanie, alebo ktoré v tomto rozsahu spočíva na chybnom procesnom konaní, aby nezákonnosť napravil generálny prokurátor.“ **Uznesenie o vznesení obvinenia je rozhodnutím, ktorým sa začína trestné konanie proti určitej osobe, nie je to rozhodnutie vo veci samej.** V tejto súvislosti možno tiež uviesť podobnú právnu úpravu v Českej republike. Podľa § 174a Trestného rádu (zákon č. 141/1961 Sb. v znení neskorších predpisov) môže najvyšší štátny zástupca zrušiť nezákonné uznesenie nižšieho štátneho zástupcu o zastavení trestného stíhania a o postúpení veci.“

Uvedený nález však zohľadňuje pôvodné znenie zákona, ktoré počítalo s prieskumom podľa § 363 TP len pri rozhodnutiach vo veci. Novelou Trestného poriadku č. 401/215 Z.z. však táto veta bola odstránená. Dôvodová správa k tomuto kroku uvádza, že je potrebné, aby mal

generálny prokurátor možnosť zrušiť akékoľvek rozhodnutie (procesné, medzitýmne, meritórne) prokurátora alebo policajta v prípravnom konaní, samozrejme, za podmienky, že ide o rozhodnutie, ktorým bol porušený zákon, resp. jeho vydaniu predchádzal nezákonný postup. Nie je preto podľa nášho názoru možné jeho obsah preniesť priamo aj na znenie a aplikáciu súčasného znenia § 363. Napriek tomu Ústavný súd SR argumentáciu z tohto nálezu, a teda spochybnenie využitia mimoriadneho kasačného oprávnenia generálneho prokurátora vo vzťahu k uzneseniam o vznesení obvinenia uvádza vo svojich uzneseniach aj v čase po prijatí tejto novely Trestného poriadku.⁴

Správa generálneho prokurátora Slovenskej republiky o činnosti prokuratúry v roku 2018 a poznatkoch prokuratúry o stave zákonnosti v Slovenskej republike⁵ konštatuje, že z riadiacej a kontrolnej činnosti generálnej prokuratúry, ale aj krajských prokuratúr možno trend neustáleho skvalitňovania prokurátorského dozoru odôvodniť v kontexte s nárastom kvalifikovaných návrhov na zrušenie právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní generálnym prokurátorom postupom podľa § 363 a nasl. Trestného poriadku, najmä rozhodnutí o vznesení obvinenia. Početnosť návrhov obvinených a obhajcov na uvedený postup podľa štatistických údajov predstavoval v sledovanom období 499 trestných vecí, čo predstavuje v porovnaní s rokom 2017 nárast o 33 trestných vecí (v roku 2017 to bolo 466 trestných vecí). V tejto oblasti možno predpokladať i v nasledujúcich obdobiach nárast.

Opätovne boli zaznamenané prípady zneužívania tohto mimoriadneho opravného prostriedku obvinenými a hlavne ich obhajcami, ktorí napriek svojmu právnemu vedomiu, alebo existujúcej dôkaznej situácii využili mimoriadny opravný prostriedok ako ďalší riadny opravný prostriedok, a to iba za účelom účelových obštrukcií s následným spôsobením zbytočných prieťahov v trestnom konaní, alebo v záujme dosiahnutia prepustenia obvineného z väzby. Zákonná možnosť opätovného preskúmania právoplatného rozhodnutia prokurátora alebo policajta prostredníctvom podania mimoriadneho opravného prostriedku z rovnakých dôvodov, než pre ktoré už prokurátor konal a rozhodol o podanej sťažnosti, nenapĺňa účel a zmysel tohto mimoriadneho opravného prostriedku.⁶

Správa ďalej uvádza, že do roku 2006 pretrvával nárast počtu preskúmaných právoplatných rozhodnutí policajtov a prokurátorov, medziročne išlo o 10% až 20% trestných vecí. V roku 2018 generálny prokurátor vybavil 499 trestných vecí (v roku 2017 466 trestných vecí), v ktorých obvinení, poškodení a ďalšie subjekty považovali právoplatné rozhodnutia prokurátorov a policajtov za nezákonné a žiadali ich zrušenie. Dlhodobu najviac návrhov podávajú obvinení (približne 80% zo všetkých podaných návrhov), v roku 2018 to bolo 400 návrhov.

Generálny prokurátor v roku 2018 zrušil 92 právoplatných uznesení, čo predstavuje akceptáciu 18,4% z celkového počtu podaných návrhov (v roku 2017 bolo zrušených 86 právoplatných uznesení). Z uvedeného počtu bolo zrušených 79 právoplatných uznesení prokurátora, 11 právoplatných uznesení policajta a v 2 prípadoch bolo zrušené uznesenie policajta a súčasne aj nadväzujúce druhostupňové uznesenie prokurátora, ktorým bolo

⁴ Napr. v Uznesení ÚS SR I. ÚS 756/2016-55 z 07.12.2016 alebo v Uznesení ÚD SR IV. ÚS 612/2018-38 z 16.11.2018.

⁵ <https://www.genpro.gov.sk/spravy-o-cinnosti/sprava-generalneho-prokuratora-slovenskej-republiky-o-cinnosti-prokuratuty-v-roku-2018-a-po-3a45.html>

⁶ <https://www.genpro.gov.sk/spravy-o-cinnosti/sprava-generalneho-prokuratora-slovenskej-republiky-o-cinnosti-prokuratuty-v-roku-2018-a-po-3a45.html>

rozhodnuté o sťažnosti oprávnenej osoby. Počet zrušených uznesení prokurátorov podstatne prevyšuje počet zrušených uznesení policajtov preto, že podľa Trestného poriadku **len prokurátor je oprávnený meritórne rozhodnúť v trestnej veci, v ktorej došlo k vzneseniu obvinenia konkrétnej osobe (zastaviť trestné stíhanie, podmiennečne zastaviť trestné stíhanie, postúpiť vec a pod.).**

Dôvody na zrušenie právoplatných rozhodnutí prokurátorov a policajtov sú rôznorodé, hlavné nedostatky spočívajú v nesprávnom hodnotení vykonaných dôkazov, chybnjej aplikácii zákonných ustanovení upravujúcich jednotlivé procesné postupy, v neúplnosti skutkových zistení a tiež v arbitrárnosti rozhodnutí.

K zákazu vydávania tzv. negatívnych pokynov

V zmysle § 6 ods. 8 zákona o prokuratúre nadriadený prokurátor nemôže vydať podriadenému prokurátorovi pokyn, aby sa nezačalo trestné stíhanie, nevznieslo obvinenie, nepodal návrh na vzatie obvineného do väzby, vec postúpila na prejednanie inému orgánu, zastavilo trestné stíhanie, nepodala obžaloba alebo riadny alebo mimoriadny opravný prostriedok v neprospech obvineného.

Táto úprava priniesla v roku 2011 takzvané zrušenie možnosti negatívnych pokynov zo strany nadriadeného prokurátora. Generálna prokuratúra podala na preskúmanie ústavnosti tohto ustanovenia, pretože podľa ich názoru popiera princíp hierarchického usporiadania a systému organizácie, riadenia a kontroly práce na prokuratúre.⁷

Ústavný súd SR v náleze PL. ÚS 105/2011 uvádza, že „*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. Zákonodarcom zvolený model posilňuje podľa ústavného súdu integritu vedomia a svedomia prokurátora príslušného vo veci konať pri uplatňovaní ústavy, ústavných zákonov, zákonov, medzinárodných zmlúv vyhlásených spôsobom ustanovených zákonom a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, dotvára systém záruk pred potenciálne nezákonným alebo nenáležitým zasahovaním do činnosti prokurátorov v jednotlivých veciach, pričom nepredstavuje ani 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.*

⁷Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 105/2011-223
https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2021/09/Rozhodnutie-PL-US-105_2011-1.pdf

Verejný záujem na nestrannom a objektívnom prístupe prokuratúry, a tým aj na ochrane princípov právneho štátu legitimizuje zákonodarcom zvolený obsah napadnutej právnej úpravy, ktorý má viesť k posilneniu princípu samostatnosti a zodpovednosti prokurátorov. V uvedených súvislostiach možno poukázať na správu Benátskej komisie, ktorá v bode 21 okrem iného uvádza: „Existujú dva rozličné, ale spojené druhy zneužitia, ktoré môžu súvisieť s politickými zásahmi alebo s chybnými rozhodnutiami prokuratúry. Prvý druh prináša stíhanie, ktoré by sa ani nemalo začať, či už preto, že chýbajú dôkazy, alebo preto, že je postavené na falošných dôkazoch. Druhý, zradnejší a pravdepodobne bežnejší typ sa týka situácie, keď prokurátor nezačne trestné stíhanie, hoci by mal. Tento problém je často spájaný s korupciou, ale môže sa objaviť aj tam, kde sa vlády chovali korupčne alebo kriminálne alebo kde mocenské záujmy prinášajú politický tlak. V zásade je možné ťažšie čeliť negatívnemu pokynu nezačať trestné stíhanie, pretože tak ľahko nepodlieha súdnej kontrole.“ 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, či už na sudcu pre prípravné konanie (v zákonom vymedzených prípadoch), alebo na súd konajúci o podanej obžalobe (prípadne o podanom opravnom prostriedku v štádiu súdneho konania), ktorý je oprávnený (a povinný zároveň) prihliadať aj na prípadnú nezákonnosť postupu prípravného konania z hľadiska rešpektovania práva na obhajobu. 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 splňajúci podmienky nezávislosti a nestrannosti. 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.

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. Zmena princípov 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). Pokiaľ teda zákonodarcia napadnutou právnou úpravou obmedzil právo nadriadených prokurátorov ukladať funkčne podriadeným prokurátorom pokyny vymedzené v § 6 ods. 8 a 9 zákona o prokurátoroch, nekonal v rozpore s ústavnými limitmi vyplývajúcimi z čl. 151 ústavy, čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 2 ústavy, pričom zavedenie označených ustanovení zákona o prokuratúre svojimi účinkami nie je v rozpore ani s obsahom čl. 149 a čl. 150 ústavy. Ústavný súd preto v tejto časti návrhom navrhovateľov nevyhovel.“

Mimoriadne kasačné oprávnenie najvyššieho štátneho zástupcu v ČR

Obdobný opravný prostriedok je upravený v Českej republike tak, že v zmysle § 174a ods. *Nejvyšší státní zástupce může do tří měsíců od právní moci rušit nezákonná usnesení nižších státních zástupců o nestíhání podezřelého podle § 159d odst. 1⁸, o zastavení trestního stíhání nebo o postoupení věci.*

Najvyšší soud ČR sa v rozhodnutí 4 Tz 28/2010 zaoberal týmto opravným prostriedkom.⁹ Uvádza: „**Jedním ze základních důvodů právní úpravy oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 174a tr. ř. je snaha zajistit dodržení zásady obžalovací ve smyslu § 2 odst. 8 tr. ř., podle něhož je trestní stíhání před soudy možné jen na základě obžaloby nebo návrhu na potrestání, které podává státní zástupce.** Podstatou zásady obžalovací v trestním procese je rozdělení základních procesních funkcí (obžaloba, obhajoba, rozhodnutí) mezi jednotlivé procesní subjekty. Funkce žalobce je svěřena samostatnému procesnímu subjektu, státnímu zástupci, bez jehož návrhu nemůže být trestní řízení konáno, naopak k podání obžaloby či návrhu na potrestání není oprávněn žádný jiný subjekt než státní zástupce. **Ze zásady obžalovací vyplývá požadavek takové úpravy trestního řízení, kdy rozhodnutí o zastavení trestního stíhání nebo o postoupení věci ve stadiu přípravného řízení (tedy ve stadiu před podáním obžaloby) je ve výlučné kompetenci státního zástupce bez jakékoli další ingerence soudu, resp. bez ingerence jiného procesního subjektu.** Pokud by Nejvyšší soud rozhodoval o zákonnosti usnesení státního zástupce o zastavení trestního stíhání nebo o postoupení věci ve stadiu přípravného řízení, bylo by takové rozhodnutí v rozporu se zásadou obžalovací jako jednou ze zásadních zásad trestního práva procesního.

Dále je třeba uvést historické důvody pro podporu výše uvedeného názoru o nepřípustnosti stížnosti pro porušení zákona v případech upravených § 174a tr. ř. Institut stížnosti pro porušení zákona byl zaveden do československého právního řádu přijetím zákona č. 87/1950 Sb., přejímán byl pak i do dalších kodifikací trestního procesu (zákon č. 64/1956 Sb. a zákon č. 141/1961 Sb.) a zůstal zachován i v právním řádu České republiky po roce 1993. Zavedení institutu stížnosti pro porušení zákona bylo projevem posílení moci výkonné vůči moci soudní, jako součást tehdejší koncepce dozoru prokuratury nad zákonností trestního řízení, která je však v rozporu se zásadami demokratického právního státu a nezávislým postavením soudů,

⁸ § 159d ods. 1

Rozhodnutí o nestíhání podezřelého

(1) Nejistí-li se dodatečně skutečnosti, které vylučují rozhodnout o dočasném odložení trestního stíhání a splnil-li podezřelý své závazky podle § 159c odst. 1, státní zástupce rozhodne, že nebude stíhán, jinak rozhodne, že podezřelý nesplnil podmínky podle § 159c odst. 1. Proti tomuto usnesení je přípustná stížnost, která má odkladný účinek.

(2) Rozhodnout o nestíhání podezřelého lze až po pravomocném ukončení trestního stíhání osoby, která o úplatek, majetkový nebo jiný prospěch podezřelého požádala, pokud uplynula lhůta k podání dovolání nebo bylo o podaném dovolání rozhodnuto a pokud uplynula lhůta k podání ústavní stížnosti nebo bylo o podané ústavní stížnosti rozhodnuto, nebo po pravomocném odložení nebo jiném vyřízení věci, nelze-li zahájit trestní stíhání osoby, která o úplatek, majetkový nebo jiný prospěch podezřelého požádala.

(3) Usnesení o nestíhání podezřelého doručí státní zástupce bezodkladně po právní moci Nejvyššímu státnímu zastupitelství.

(4) Po právní moci rozhodnutí o nesplnění podmínek podle § 159c odst. 1 policejní orgán neprodleně zahájí trestní stíhání.

⁹http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/0C9409A071B9EA33C1257A4E0065214B?openDocument&Highlight=0,null,%C2%A7,174a

jež je jedním z atributů právního státu. Ústavnost, resp. neústavnost institutu stížnosti pro porušení zákona byla v minulosti opakovaně posuzována a kritizována představiteli právní teorie i praxe. V této souvislosti je významný nálezný Ústavního soudu publikovaný pod č. 424/2001 Sb., kterým byla zrušena ustanovení § 272 a § 276 věty čtvrté tr. ř., ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že stížnost pro porušení zákona, zejména pokud je podána v neprospěch obviněného, narušuje princip rovnosti stran v trestním řízení, neboť oprávněním podat tento opravný prostředek disponuje pouze jedna strana, a to stát, jehož představitelem je ministr spravedlnosti. (...)

V souladu s právní úpravou dominantního postavení státního zástupce v přípravném řízení je i závěr Nejvyššího soudu, že náprava nezákonných rozhodnutí státních zástupců o zastavení trestního stíhání nebo o postoupení věci, je v plné kompetenci nejvyššího státního zástupce jako orgánu soustavy státních zastupitelství, do které Nejvyšší soud není oprávněn ingerovat na základě stížnosti pro porušení zákona.“

K rozšíreniu prostriedkov kontroly diskrečných oprávnení prokurátora v trestnom konaní

Medzinárodné inštitúcie v súvislosti s právomocou generálneho prokurátora postavenej na hierarchickom usporiadaní, pripomínajú, že toto oprávnenie by nemalo byť konečné a malo by byť preskúmateľné súdom.

Odporúčanie Rady Európy Rec(2000)19 o postavení prokuratúry v systéme trestného súdництва, prijaté Výborom ministrov dňa 6. 10. 2000, v bode 34 uvádza, že „strany zainteresované na prípade, ak boli ako strany uznané, zvlášť poškodení, musia mať možnosť vzniesť námietky proti rozhodnutiu, ktoré vydala prokuratúra o nezačatí trestného stíhania. Také námietky sa môžu posúdiť v rámci hierarchickej kontroly, buď v rámci súdnej kontroly alebo oprávnením strán, aby samy začali trestné stíhanie.“

Nebezpečenstvám nesprávnych rozhodnutí prokurátorov sa venuje i Správa Benátskej komisie o európskych normách týkajúcich sa nezávislosti justičného systému, časť II – Prokuratúra, schválená 17. – 18. decembra 2010. Tá v bode 21 uvádza, že „...druhým, zákernejším, a pravdepodobne častejším je prípad, kedy prokurátor nezačne stíhať, hoci by mal. Tento problém často súvisí s korupciou, ale môže nastať aj vtedy, ak sa štátna moc správa zločinným alebo korupčným spôsobom alebo ak sa pre záujmy mocných vyvíja politický nátlak. V zásade sa ťažšie čelí nesprávnemu/chybnému rozhodnutiu o nestíhaní, pretože ho nemožno tak ľahko podrobiť súdnej kontrole. Na preklopenie tohto problému je potrebné posilniť právo obetí na súdne preskúmanie“.

T. Gřivna a P. Gřivnová v tejto súvislosti uvádzajú, že vo svete existujú tri základné modely kontroly diskrečného rozhodovania prokurátora – subsidiárna žaloba, preskúmanie súdom na návrh oprávneného subjektu a predchádzajúci súhlas súdu. Uvedené modely majú spoločné to, že ku kontrole rozhodovania prokurátora dochádza mimo hierarchickej štruktúry orgánov verejnej žaloby, čo vytvára predpoklady pre objektívne a nezávislé posúdenie oprávnenosti nestíhania páchatel'a určitého trestného činu. Všetky tieto modely predstavujú účinnú formu kontroly rozhodovania prokurátora.¹⁰

¹⁰<https://www.epi.sk/odborny-clanok/Prostriedky-kontroly-diskrečných-oprávnení-prokurátora-v-trestnom-konaní.htm>

Zhrnutie

Oprávnenie generálneho prokurátora (GP) zrušiť právoplatné rozhodnutia v prípravnom konaní má miesto v našom právnom poriadku a malo by prispieť k rýchlej a efektívnej náprave nezákonných rozhodnutí vydaných v prípravnom konaní. Na druhej strane toto významné a mimoriadne silné oprávnenie GP zrušiť v postate akékoľvek rozhodnutie policajta alebo prokurátora nemá zákonom jasne určené mantinely. Ide o silný prejav princípu hierarchie, na ktorom je postavená prokuratúra SR a preto je nevyhnutné, aby sa zamedzilo jeho zneužívaniu.

Pôvodný zámer návrhu ustanovenia tohto mimoriadneho opravného prostriedku v Trestnom poriadku spočíval v tom, že treba umožniť vo veciach, v ktorých súd ešte nekonal, a vec bola v prípravnom konaní prokurátorom **postúpená** inému orgánu alebo ktorým **bolo zastavené alebo podmienene zastavené trestné stíhanie**, alebo ktoré **v tomto rozsahu** spočíva na **chybnom procesnom konaní**, aby nezákonnosť napravil GP. Malo ísť len o rozhodnutia „vo veci“, čo potvrdzovala aj samotná formulácia v § 363 ods. 1 druhá veta.¹¹ Napriek tomuto vymedzeniu sa v praxi vyskytli prípady, kedy GP zrušil aj iné rozhodnutia ako rozhodnutia vo veci, najčastejšie išlo o uznesenia o vznesení obvinenia, ktoré sa vo všeobecnosti považuje za procesné rozhodnutie v trestnom konaní. Aj ústavný súd spochybnil právomoc GP rušiť prostredníctvom tohto opravného prostriedku uznesenia o vznesení obvinenia.

Odpoveďou zákonodarcu na tento výklad ústavného súdu bola novela Trestného poriadku č. 401/2015 Z.z., ktorou sa stanovilo, že je potrebné, aby mal generálny prokurátor možnosť zrušiť akékoľvek rozhodnutie (procesné, medzitýmne, meritórne) prokurátora alebo policajta v prípravnom konaní. Dôvody prijatia novelizácie tohto ustanovenia zákonodarca v dôvodovej správe bližšie neobjasnil.

Touto zmenou sa však výrazne zmenil význam tohto opravného prostriedku. Stal sa všeobecne využiteľným prostriedkom nápravy akýchkoľvek rozhodnutí OČTK bez akýchkoľvek obmedzení, stratil tak svoju mimoriadnosť. Oprávnenie GP rušiť právoplatné rozhodnutia sa nevzťahuje už len na uznesenia OČTK, ktorými sa trestné konanie ukončilo, ale vzťahuje sa aj na rozhodnutia, v ktorých OČTK plánovali napíňať obžalovaciú zásadu. Toto mimoriadne kasačné oprávnenie GP stratilo svoj zmysel z toho hľadiska, keď malo byť v mimoriadnych prípadoch možnosťou pre GP „otvoriť prípady“ v tých veciach, ktoré by sa pred súd nedostali (trestné konanie bolo zastavené alebo vec bola postúpená inému orgánu) a malo riešiť len procesné pochybenia v súvislosti s týmito úkonmi.

Základná idea mimoriadnych opravných prostriedkov vychádza z predpokladu, že právna istota a stabilita nastolené právoplatným rozhodnutím sú v právnom štáte narušiteľné len mimoriadne a výnimočne.

Ústavný súd ČR v náleze sp. zn. Pl. ÚS 15/01 zdôraznil, že *„každý právny poriadok generuje a nutne musí generovať aj určitý počet chýb. Účelom prieskumného konania môže preto reálne byť len takéto pochybenia minimalizovať a nie bezo zvyšku odstrániť. Sústava prieskumných inštitútov je preto výsledkom porovnávania na strane jednej úsilia o dosiahnutie panstva práva, na strane druhej efektivity rozhodovania a právnej istoty (princíp nezmeniteľnosti právoplatných rozhodnutí – prezumpcia správnosti a zákonnosti právoplatných rozhodnutí).*

¹¹ Porušením zákona sa rozumelo podstatné pochybenie, ktoré mohlo ovplyvniť rozhodnutie **vo veci**.

Z tohto pohľadu je prelomenie princípu nezmeniteľnosti právoplatných rozhodnutí cestou mimoriadnych opravných prostriedkov adekvátne len vo výnimočných prípadoch“.

Podľa nášho názoru však mimoriadne kasačné oprávnenie generálneho prokurátora rušiť právoplatné rozhodnutia v prípravnom konaní nenapĺňa základné atribúty inštitútu mimoriadneho opravného prostriedku ako takého, ale javí sa skôr ako všeobecný prostriedok nápravy v hierarchickom systéme prokuratúry bez jasne určených pravidiel, ktorý nepodlieha žiadnej kontrole.

Rozšírením oprávnenia GP môže zrušiť aj uznesenie o vznesení obvinenia, čím dochádza podľa nášho názoru aj k porušeniu zákazu vydávania tzv. negatívnych pokynov a zásahu do procesnej nezávislosti a zodpovednosti prokurátora. V prípade, ak by sa táto právomoc vo vzťahu k uzneseniu o vznesení obvinenia GP odňala, ide síce o zásah do hierarchického riadenia prokuratúry, avšak táto okolnosť sa vyvažuje posilnením princípu transparentnosti a procesnej zodpovednosti prokurátorov. Navyše ide o realizáciu zásady legality, ktorá vyjadruje povinnosť prokurátora stíhať všetky trestné činy, o ktorých sa dozvedel.

Vznesenie obvinenia ako procesný úkon je v ďalšom konaní preverované opakovane inými úkonmi, minimálne pred podaním obžaloby a pred súdom, preto v súvislosti s týmto úkonom nie je nevyhnutné používať iné mimoriadne opravné prostriedky v rámci prokuratúry. Toto potvrdil aj ústavný súd v súvislosti so svojou právomocou, keď v rozhodnutí IV. ÚS 612/2018 uvádza: „*Osobitne je potrebné uviesť, že vznesenie obvinenia je dôležitým procesným úkonom, pretože týmto úkonom sa proti určitej osobe začína trestné stíhanie za konkrétny skutok, ktorý je trestným činom, a súčasne sa určuje aj jej procesné postavenie v trestnom konaní ako obvineného. Pre vznesenie obvinenia je preto potrebné, aby sa odôvodnil záver, že trestný čin spáchala určitá osoba, pričom k takémuto záveru o spáchaní trestného činu určitou osobou stačí tzv. vyšší stupeň pravdepodobnosti, ktorý musí byť konkrétne zistenými skutočnosťami dostatočne odôvodnený. Nie je však potrebné, aby trestná činnosť bola spoľahlivo preukázaná, ako to je v prípade obžaloby. Otázka dôvodnosti vznesenia obvinenia je predmetom celého trestného konania a ústavnému súdu v tejto súvislosti prináleží zaoberať sa otázkou ochrany základných práv a slobôd zásadne až po jeho skončení (s výnimkou niektorých špecifických situácií, napríklad ak súčasne došlo k zásahu do osobnej slobody sťažovateľa), teda po vyčerpaní všetkých procesných prostriedkov, ktoré obvinenému, resp. obžalovanému Trestný poriadok poskytuje.“¹²*

V súvislosti s rozhodovaním GP o zrušení uznesenia o vznesení obvinenia je potrebné si uvedomiť skutočnosť, že v čase rozhodovania GP o návrhu podľa § 363 Trestného poriadku môže byť vyšetrovanie v predmetnej veci len na jeho začiatku, keď ešte nie sú ani zo strany prokuratúry a ani zo strany obhajoby, prípadne poškodeného zabezpečené všetky dôkazy a vyčerpané všetky dôkazné prostriedky, ktoré by spolu s už zistenými skutočnosťami mohli odôvodniť v budúcnosti jednoznačný záver.

Problémom tohto prostriedku nápravy je aj to, že zákon nestanovuje povinnosť podať sťažnosť proti napádanému rozhodnutiu, čo znamená, že GP tak rozhoduje aj o uzneseniach, ktoré neboli preskúmané na základe sťažnosti ako riadneho opravného prostriedku v trestnom procese.

¹² <http://merit.slv.cz/IV.US612/2018>

Tiež skutočnosť, že rozhodnutie GP na základe § 363 nie je preskúmateľné súdom je v rozpore s vyššie citovanými medzinárodnými štandardami a požiadavkami na spravodlivé konanie.

Na základe vyššie uvedeného navrhujeme v právnom poriadku priamo vymedziť právoplatné rozhodnutia, ktoré môže GP v mimoriadnych situáciách zrušiť s cieľom explicitne vylúčiť z preskúmavacieho oprávnenia GP uznesenie o vznesení obvinenia a iné procesné a medzitýmne rozhodnutia OČTK. Navrhujeme, aby sa zákonodarca pridržal pôvodných dôvodov uzákonenia tohto mimoriadneho opravného prostriedku do legislatívy SR. Tiež navrhujeme v súvislosti s týmto oprávnením jasne zakotviť, že je prípustné iba v prípade využitia riadnych opravných prostriedkov. Navrhujeme aj zvážiť možnosť preskúmania tohto rozhodnutia súdom.