



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 1/2022-25

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša (sudca spravodajca), Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Roberta Šorla, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 42 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 363 až § 367 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

1. Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. Návrhu na pozastavenie účinnosti **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 14. decembra 2021 doručený návrh skupiny 42 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia“) zastúpených povereným zástupcom JUDr. Alojzom Baránikom, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 363 až § 367 (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“) zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“) s čl. 1 ods. 1, čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 141 ods. 1 a čl. 50 ods. 1 ústavy. V návrhu na začatie konania navrhovatelia zároveň navrhujú, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti nimi označených zákonných ustanovení (časť III odôvodnenia tohto uznesenia).

2. Navrhovatelia poukazujú o. i. na to, že právna úprava zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní v aktuálnom znení v sebe skrýva závažné riziká, ktoré sa prejavili v nedávnom období najmä v súvislosti s vyšetrovaním a stíhaním viacerých verejne exponovaných korupčných

káuz. Podľa navrhovateľov však nie je možné úplne vylúčiť protiústavné uplatnenie napadnutých ustanovení už v minulosti v prípadoch, kde nedošlo k ich širokej medializácii.

3. Navrhovatelia uvádzajú, že ustanovenie § 363 Trestného poriadku oprávňuje generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) uznesením rozhodnúť o zrušení právoplatného rozhodnutia prokurátora alebo policajta, ak takým zrušovaným rozhodnutím samotným alebo v konaní, ktoré mu predchádzalo, bol porušený zákon, pričom proti uzneseniu, ktorým generálny prokurátor takto rozhodne, nie je prípustný opravný prostriedok.

4. Podľa navrhovateľov je podstatnou skutočnosťou to, že rozhodnutie generálneho prokurátora je konečné, nepreskúmateľné a jeho takto vyjadrený právny názor je pre orgány činné v trestnom konaní záväzný. To z rozhodnutí podľa napadnutých ustanovení činí ľahko zneužiteľný, a teda v demokratickej spoločnosti ústavne spochybniteľný inštitút.

5. Nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 ústavy vyplýva podľa navrhovateľov o. i. z nejednoznačnosti napadnutých ustanovení v spojení s nepreskúmateľnosťou rozhodnutí generálneho prokurátora, keďže tieto sa prijímajú na základe právneho posúdenia (právneho názoru) len jedinej osoby – generálneho prokurátora. Je pritom neisté, či by také rozhodnutie generálneho prokurátora podľa napadnutých ustanovení bolo v súdnom konaní vyhodnotené ako zákonné.

6. Pochybnosti nad mieru prípustnú v právnom štáte o rozhodnutiach generálneho prokurátora podľa napadnutých ustanovení, ktoré sú v prospech obvineného, zdôrazňuje podľa navrhovateľov skutočnosť, že pri nich absentuje potrebná miera účasti osôb, ktoré majú na veci právny záujem odlišný od obvineného (napr. poškodeného, resp. obeť trestného činu).

7. Navrhovatelia k nejednoznačnosti napadnutých ustanovení uzavreli, že keďže oprávnenie generálneho prokurátora zrušiť právoplatné rozhodnutia vydané v prípravnom konaní nie je výslovne časovo limitované, nemožno však vylúčiť ani takú extrémnu situáciu, že by generálny prokurátor zrušil uznesenie o vznesení obvinenia až po podaní obžaloby na súde. Prípád, keď by generálny prokurátor zrušil uznesenie o vznesení obvinenia aj po podaní obžaloby na súde, by síce bol popretím zásad trestného konania, avšak taký postup generálneho prokurátora za platnosti súčasnej právnej úpravy nemožno teoreticky vylúčiť.

8. Svoju argumentáciu navrhovatelia opierajú o zaradenie generálneho prokurátora do výkonnej moci. Argumentujú pritom tým, že súvisiace pochybnosti o mieste generálneho prokurátora v ústavnom systéme Slovenskej republiky boli odstránené v doktrínálnom rozhodnutí ústavného súdu, v ktorom tento presne určil miesto generálneho prokurátora v inštitucionálnom rámci orgánov verejnej (štátnej) moci, a to v náleze sp. zn. PL. ÚS 43/95, s. 32: „Generálny prokurátor patrí do sústavy výkonnej moci...“ Tento záver nebol podľa navrhovateľov dosiaľ v judikatúre ústavného súdu prekonaný ani revokovaný a podľa nich ho dokonca akceptuje aj rozhodujúca časť teoretického frontu.

9. Podľa navrhovateľov je pritom zaradenie generálneho prokurátora do výkonnej moci rozhodujúcim východiskom pre tvrdý nesúlad napadnutých ustanovení s ústavou.

10. K porušeniu princípu právnej istoty navrhovatelia uvádzajú, že napadnuté ustanovenia narušujú stabilitu a záväznosť rozhodovania súdov (a to nielen v prípravnom trestnom konaní) a umožňujú vytvárať paralelne existujúce právne názory na tú istú vec.

11. K porušeniu princípu zákazu svojvôle navrhovateľa uvádzajú, že napadnuté ustanovenia umožňujú generálnemu prokurátorovi, aby rozhodoval nad rámec svojej pôsobnosti aj v prípadoch, v ktorých už o zákonnosti vznesenia obvinenia konkrétnej osoby právoplatne rozhodoval súd v prípravnom trestnom konaní. Navyše mu umožňujú, aby hodnotil dôkazné prostriedky, ktoré boli zadovážené, vykonané a hodnotené nielen vyšetrovateľom, prokurátorom, ale aj súdom.

12. Také rozhodovanie generálneho prokurátora zasahuje podľa navrhovateľov do podstaty a zmyslu del'by moci, pretože ako štátny orgán patriaci do systému výkonnej moci (a nepatriaci do moci súdnej) odníma účinky súdnym rozhodnutiam a nahrádza ich vlastným rozhodnutím. Také konanie je v rozpore aj s verejným záujmom, ktorý uprednostňuje súdnu moc pri rozhodovaní o zákonnosti v prípravnom trestnom konaní.

13. Vo vzťahu k odňatiu práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy navrhovateľa uvádzajú, že v právnom štáte je vylúčené, aby orgán verejnej moci, v tomto prípade generálny prokurátor, rozhodoval o zákonnosti všetkých rozhodnutí vyšetrovateľov a prokurátorov s vylúčením akéhokoľvek opravného prostriedku. V právnom štáte je ústavne neprípustné, aby také závažné rozhodnutia, akými sú rozhodnutia generálneho prokurátora podľa § 363 ods. 1 Trestného poriadku nepodliehali súdnemu prieskumu ich zákonnosti.

14. Vo vzťahu k nesúlade napadnutých ustanovení s čl. 50 ods. 1 ústavy navrhovateľa uvádzajú, že ustanovenie § 363 ods. 1 Trestného poriadku umožňuje generálnemu prokurátorovi *de facto* rozhodnúť o tom, že obvinená osoba je nevinná. Ak generálny prokurátor zruší uznesenie o vznesení obvinenia a vyjadrí právny názor, ktorý je záväzný pre podriadeného prokurátora a policajta v tom smere, že konanie obvinených osôb nie je trestným činom, neostáva orgánom činným v trestnom konaní iné, ako konanie zastaviť. Takým rozhodnutím generálneho prokurátora, ktorý nie je súdom, *de facto* dochádza k rozhodnutiu o nevine, ktoré však podľa ústavy patrí výlučne súdu, navyše bez akejkolvek ďalšej možnosti preskúmať zákonnosť tohto rozhodnutia z dôvodu vylúčenia opravných prostriedkov proti rozhodnutiu generálneho prokurátora.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

15. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

16. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľa podali návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy [pozri tiež § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Z prílohy 1 k návrhu, v zmysle ktorej navrhovateľa podpísali samotný návrh, vyplýva, že návrh na začatie konania podalo 42 poslancov národnej rady.

Podmienka podľa čl. 130 ods. 1 ústavy, aby návrh podala najmenej pätina poslancov národnej rady, bola nepochybne splnená. Zároveň je skupina poslancov riadne zastúpená povereným zástupcom.

17. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, skupina poslancov v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila národnú radu, ktorá napadnuté zákonné ustanovenia prijala.

18. Z obsahu návrhu na začatie konania vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovatelia v návrhu presne označili jednotlivé ustanovenia právnych predpisov, ktorých nesúlad namietali, a uviedli dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy.

19. Samotné dôvody nesúladu napadnutých ustanovení uvedené v návrhu považuje ústavný súd za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu.

20. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu (bod 1 výroku tohto uznesenia).

III.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých predpisov

III.1. Všeobecne k pozastaveniu účinnosti napadnutých predpisov:

21. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo ak hrozí iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde). Ústavný súd tak môže v zmysle § 78 zákona o ústavnom súde urobiť aj bez návrhu.

22. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

23. Článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie ústavného súdu rozhodovať o pozastavení účinnosti právneho predpisu na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: ohrozenie základných práv a slobôd, hrozba značnej hospodárskej škody alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Každý z týchto predpokladov je iný a iné musia byť aj podmienky ich aplikácie.

24. Ústavný súd pripomína, že pozastavenie účinnosti je vážnym zásahom do právomoci legislatívneho orgánu, preto k nemu pristupuje výnimočne, ak je ohrozenie základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku dostatočne konkretizovaná, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že tieto následky možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené, a to najmä povahou právneho predpisu alebo jeho časti či

jednotlivého ustanovenia, ktoré boli napadnuté v konaní o súlade právnych predpisov (m. m. PL. ÚS 10/2014). Ústavný súd k tomu dodáva, že uvedené ohrozenie, resp. hrozba by mali byť bezprostredné.

25. Ústavný súd spravidla pozastavuje účinnosť noriem, ktoré upravujú vertikálne vzťahy medzi štátom a jednotlivcom, čo je prirodzené s ohľadom na zmysel ľudských práv, ktorým je ochrana jednotlivca pred štátnou, resp. verejnou mocou.

26. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná, na jednej strane a hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúlad sa namieta, princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porov. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 24/2019, bod 42) a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhlľadom na ústavný princíp del'by moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 8/2017, PL. ÚS 26/2019).

27. Ústavný súd musí pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti dbať na to, aby pozastavením nevniesol do aplikácie práva ešte väčšiu neistotu (prípadne iné nežiaduce následky) než ponechaním účinnosti preskúmvanej právnej úpravy.

III.2. K návrhu na pozastavenie účinnosti navrhovateľmi napadnutých ustanovení:

28. Navrhovatelia navrhujú pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení. Návrh na pozastavenie účinnosti navrhovatelia odôvodnili tým, že *„V tomto prípade sú ohrozené základné práva a slobody tých fyzických osôb ako aj právnických osôb, ktoré, aj keď sú priamo dotknuté aplikáciou napadnutých ustanovení Trestného poriadku, sa nemôžu žiadnym spôsobom brániť voči takému rozhodnutiu generálneho prokurátora. V tejto spojitosti je vhodné pripomenúť, že tento predpoklad nevyžaduje, aby ohrozenie bolo bezprostredné. Stačí, že hrozí, hoci aj v budúcnosti. Z povahy rozhodovania generálneho prokurátora na základe napadnutých ustanovení však plynie, že také rozhodnutia prichádzajú nielen s konečným účinkom, ale aj prekvapivo, pretože neexistuje transparentný proces, ktorý by im predchádzal, a teda by umožňoval posúdenie, či a v akom rozsahu sú také rozhodnutia bezprostredne predvídateľné.“*

29. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení je odôvodnený ohrozením základných práv a slobôd. Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo jeho ustanovenia bude zúžený chránený rozsah jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude výkon týchto práv a slobôd obmedzovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami.

30. Ústavný súd musí preskúmať, či ohrozenie základných práv a slobôd, ktoré podľa navrhovateľov nemusí byť bezprostredné a môže hroziť v budúcnosti, je dostatočným dôvodom na taký závažný zásah ústavného súdu, ako je pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení.

31. Ústavný súd pred vlastným posúdením návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení poznamenáva, že v tomto štádiu nijako neprejudikuje meritórny výsledok veci.

32. Kritériá, ktoré vo svojej judikatúre sformuloval ústavný súd pri posudzovaní návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení (body 29 a 30), je v posudzovanom prípade potrebné použiť primerane faktu, že napadnuté ustanovenia upravujú inštitút, ktorý je súčasťou Trestného poriadku od jeho prijatia v roku 2005. Aj keď napadnuté ustanovenia prešli dvoma novelami, ktorým sa ústavný súd bude venovať v rámci meritórneho prieskumu, nie je možné hovoriť o vzťahu, resp. strete pôvodnej či doterajšej právnej úpravy a novej právnej úpravy. Pri úvahách o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení je preto potrebné zmenu štandardu práv (právnú pozíciu) jednotlivcov posudzovať nielen na osi doterajšej právnej úpravy a novej právnej úpravy, ale aj na osi doterajšej právnej úpravy a jej dočasného vylúčenia z účinného právneho poriadku rozhodnutím ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 zákona o ústavnom súde. Vzhľadom na to, že napadnuté ustanovenia nepredstavujú zmenu alebo doplnenie Trestného poriadku a jemu predchádzajúca právna úprava trestného konania v zákone č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (trestný poriadok) v znení neskorších predpisov inštitút zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní nepoznala, nie je v prípade pozastavenia účinnosti napadnutých ustanovení možné v tomto prípade použiť postup podľa § 84 zákona o ústavnom súde.

33. Rozsah zmeny pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení, prípadné zúženie chráneného rozsahu základných práv a slobôd a obmedzenie či sťaženie ich výkonu je tak potrebné posúdiť v situácii bez možnosti obnovenia platnosti skoršieho právneho predpisu.

34. Nevyhovením návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení, pri ktorých nie je možné v súvislosti s pozastavením účinnosti obnoviť platnosť pôvodnej právnej úpravy, dochádza k vyššej ochrane právnej istoty vo vzťahu k priebehu trestného konania, ktorého súčasťou je aj mimoriadny opravný prostriedok generálneho prokurátora podľa napadnutých ustanovení. Vo vzťahu k argumentácii navrhovateľov, že sú ohrozené základné práva a slobody osôb, ktoré sa nemôžu brániť proti rozhodnutiu generálneho prokurátora podľa § 363 ods. 1 Trestného poriadku (bod 28 tohto odôvodnenia), také ohrozenie je navrhovateľmi uvedené len abstraktne a ako fakt, čo pri viazanosti ústavného súdu rozsahom a dôvodmi návrhu (§ 45 zákona o ústavnom súde) neumožňuje jej bližší prieskum. Vo vzťahu k argumentu, že neexistuje transparentný proces, ktorý by im predchádzal a sú tým nepredvídateľné, ústavný súd uvádza, že aj tieto skutočnosti budú predmetom meritórneho rozhodovania ústavného súdu v tom rozsahu, v ktorom sú súčasťou argumentácie návrhu. Už vo vzťahu k osobitnému posúdeniu návrhu na dočasné pozastavenie účinnosti (vzhľadom na argumentáciu použitú v tejto súvislosti) je však nevyhnutné uviesť, že v prípade napadnutých ustanovení ide pri ich úprave Trestným poriadkom o mimoriadny opravný prostriedok na ochranu zákonného postupu v prípravnej fáze trestného konania spôsobilý (aj) zvrátiť priebeh tohto konania. Navrhovateľmi predpokladaný proces „predchádzania“ rozhodnutiam generálneho prokurátora by teda bol v poradí ďalším opravným prostriedkom proti mimoriadnemu opravnému prostriedku. V tejto súvislosti zároveň platí, že dôvodom na pozastavenie účinnosti nemôže byť argument o nesprávnom, resp. ústavne nekonformnom výklade napadnutých ustanovení pri ich aplikácii generálnym prokurátorom, keďže konanie o súlade právnych predpisov, ktoré prebieha na základe podaného návrhu, je konaním o abstraktnej kontrole ústavnosti, a nie prieskumom ktoréhokolvek z rozhodnutí generálneho prokurátora.

35. Pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení a prípadné následné nevyhovenie návrhu by podľa názoru ústavného súdu vyvolalo väčšiu a na obdobie pozastavenia už nezvratiteľnú právnú

neistotu v prebiehajúcich trestných konaniach ako nepozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení spojené s následným meritórnym rozhodnutím ústavného súdu, ktorého výsledkom po meritórnom prieskume bude buď vyhovenie, alebo nevyhovenie návrhu navrhovateľov.

36. Ústavný súd konštatuje, že z návrhu v jeho konkrétnej podobe nevyplývajú dostatočne konkretizované skutočnosti v zmysle tvrdeného ohrozenia základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb dotknutých rozhodovaním generálneho prokurátora, z ktorých by vyplývalo, či už reálne, priame, bezprostredné a konkrétne ohrozenie základných práv a slobôd, alebo hrozba značnej hospodárskej škody, a ani reálna, priama, bezprostredná a konkrétna hrozba iného nenapraviteľného následku, ktoré by opodstatňovali zásah ústavného súdu vo forme pozastavenia účinnosti napadnutých ustanovení.

37. Z už uvedených dôvodov ústavný súd v okolnostiach danej veci návrhu navrhovateľov na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení Trestného poriadku nevyhovел (bod 2 výroku tohto rozhodnutia) a ani „*ex officio*“ (§ 78 zákona o ústavnom súde) nezistil dôvod na také rozhodnutie.

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

V Košiciach 2. februára 2022

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky