

generálny prokurátor Slovenskej republiky
v z. JUDr. Viera K o v á č i k o v á
prvá námestníčka generálneho prokurátora Slovenskej republiky

Bratislava . októbra 2020
sp. zn. 1 GÚp 29/20/1000-1

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná č. 110
042 65 K o š i c e

N á v r h
na začatie konania o súlade právnych predpisov
podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľ: prvá námestníčka generálneho prokurátora
Slovenskej republiky
Viera Kováčiková

Účastník konania,
proti ktorému návrh smeruje: Národná rada Slovenskej republiky

Napadnutý právny predpis: zákon č. 241//2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon
č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších
predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Ustanovenia Ústavy
Slovenskej republiky,
s ktorými je napadnutý
právny predpis v rozpore: čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 30 ods. 4,
čl. 31, čl. 36, čl. 149 až 151 Ústavy Slovenskej republiky

Podané v štyroch vyhotoveniach (1 originál a 3 kópie)

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

1. ako procesne legitimovaný navrhovateľ podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky (*d'alej len „ústava“*) a § 74 písm. e) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej len „zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky“*) podávam
 - a) podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy **návrh na začatie konania o súlade zákona č. 241/2020 Z. z.**, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (*d'alej len „zákon č. 241/2020 Z. z.“*) **s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 30 ods. 4, čl. 31, čl. 36, čl. 149 až 151 ústavy** a
 - b) podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky **návrh na pozastavenie účinnosti zákona č. 241/2020 Z. z.** do právoplatného rozhodnutia podľa písmena a) prvého bodu vo veci samej.
2. Podstata nesúlady zákona č. 241/2020 Z. z. s ústavou spočíva
 - a) v závažných procedurálnych nedostatkoch zákonodarného procesu, ktorých priamym dôsledkom bolo zo strany predkladateľov – poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (*d'alej aj „národná rada“*) vylúčenie verejnosti vrátane odbornej verejnosti pri príprave a prijatí noviel organických zákonov o prokuratúre a obmedzenie parlamentnej pluralitnej diskusie (*d'alej aj „procedurálne nedostatky“*), a
 - b) v jeho podstatných vecných nedostatkoch, ktoré nedovoľujú prijatú právnu normu aplikovať ústavno-konformným spôsobom (*d'alej aj „obsahové nedostatky“*).
3. Z týchto dôvodov odôvodnenie návrhu je rozdelené do dvoch základných častí, pričom jeho argumentácia sa opiera nielen o príslušné ustanovenia ústavy a ich výklad v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky (*d'alej len „ústavný súd“*), ale aj o významné medzinárodné dokumenty obsahujúce európske normy o postavení a činnosti prokuratúry a o právne názory odbornej verejnosti.
4. Obsah prvej časti tvorí deskripcia
 - A. princípov ovládajúcich legislatívny proces z pohľadu judikatúry a teórie práva,
 - B. procesu prijatia zákona č. 241/2020 Z. z. a
 - C. nesúlady legislatívneho procesu prijatia zákona č. 241/2020 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy.
5. Obsah druhej časti tvorí deskripcia
 - A. obsahových nedostatkov zákona č. 241/2020 Z. z. z pohľadu judikatúry a teórie práva, a to v rozsahu
 - A.1 – postavenie prokuratúry a generálneho prokurátora v systéme del'by moci a

- A.2 – nesúlady spôsobu výberu a menovania generálneho prokurátora Slovenskej republiky (*d'alej len „generálny prokurátor“*) a voľby špeciálneho prokurátora s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 149 až 151 ústavy z hľadiska postavenia prokuratúry v systéme del'by moci
- B. nesúlady jednotlivých ustanovení zákona č. 241/2020 Z. z. s ústavou, a to
- B.1 – o vymenovaní do funkcie generálneho prokurátora kandidáta, ktorý nie je prokurátorom,
- B.2 – o zvolení do funkcie špeciálneho prokurátora kandidáta, ktorý nie je prokurátorom,
- B.3 – o inkompatibilite funkcie prokurátora s funkciou sudcu a
- B.4 – o predpoklade na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora a na zvolenie špeciálneho prokurátora, ktorý je súčasne dôvodom na odvolanie z funkcie generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora.
6. Pri mojich úvahách o predmete návrhu (***nesúlady novelizujúceho zákona, nie zákona novelizovaného***) som brala na zreteľ, že jeho súčasťou sú námietky voči celkovému procesu prijímania napadnutého zákona (*primerane PL. ÚS 16/2020*) a zároveň skutočnosť, že jeho ustanovenia sa vo svojom súhrne týkajú výlučne len funkcií generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora. Aj judikatúra Ústavného súdu Českej republiky (*napr. Pl. ÚS 5/02 a Pl. ÚS 7/03*) potvrdzuje, že ak je v konaní o kontrolu noriem derogačným dôvodom porušenie ústavne predpísaného spôsobu prijatia právneho predpisu, je posudzovaná ústavnosť samotnej novely, nie novelizovaný právny predpis, ktorého súčasťou sa novela právneho predpisu stáva. Súčasne intenzita obsahových nedostatkov zákona č. 241/2020 Z. z. je takého charakteru, že pre jeho adresátov je nezrozumiteľná a zmätočná, v dôsledku čoho neplní svoj účel.
7. Na základe zákona č. 241/2020 Z. z. predseda národnej rady oficiálne vyhlásil voľbu generálneho prokurátora. Návrhy kandidátov je možné podávať do ***9. októbra 2020 do 16.00 hod.***, pričom samotná voľba sa má uskutočniť na schôdzi národnej rady ***24. novembra 2020***. Z tohto dôvodu hrozí vznik ***inéno vážneho nenapraviteľného následku spočívajúceho vo vykonaní voľby a vymenovania generálneho prokurátora (prípadne voľby špeciálneho prokurátora) podľa neústavného právneho predpisu***. Reálnosť, bezprostrednosť a konkrétnosť vzniku tohto závažného nenapraviteľného následku je takej intenzity, ktorá v tejto situácii dostatočne odôvodňuje vstup ústavného súdu do autonómnej sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavou, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti. ***Z tohto dôvodu si dovoľujem požiadať, aby ústavný súd postupoval podľa § 78 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a pozastavil účinnosť zákona č. 241/2020 Z. z.***

ODÔVODNENIE

I. ČASŤ

LEGISLATÍVNY PROCES A JEHO NEDOSTATKY

A. PRINCÍPY OVLÁDAJÚCE LEGISLATÍVNY PROCES Z POHĽADU JUDIKATÚRY A TEÓRIE PRÁVA

A.1. Základné princípy ovládajúce legislatívny proces

8. Základy legislatívneho práva procesného vymedzuje predovšetkým ústava [napr. čl. 72, čl. 86 písm. a), čl. 87] a zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky“*). Postup zákonodarcu je predmetom podrobnejšej právnej úpravy v jeho rokovacom poriadku, t. j. v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky“*) a v legislatívnych pravidlách tvorby zákonov (č. 19/1997 Z. z. Legislatívne pravidlá tvorby zákonov schválené uznesením Národnej rady Slovenskej republiky z 18. decembra 1996 č. 519). Legislatívne pravidlá tvorby zákonov schválené uznesením národnej rady sú pre navrhovateľa záväzné (§ 69 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky). Tvorba právnych predpisov vládou Slovenskej republiky (*d'alej len „vláda“*) je obsiahnutá v Legislatívnych pravidlách vlády Slovenskej republiky, ktoré sú schválené uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164 v znení neskorších uznesení (*d'alej len „legislatívne pravidlá vlády“*). Legislatívne pravidlá vlády sú pre predkladateľa právneho predpisu záväzné (§ 2 ods. 3 druhá veta zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky).
9. Z analýzy ustanovení citovaných právnych noriem, z poznatkov právnej teórie a zo záverov vyplývajúcich z judikatúry ústavného súdu vrátane zahraničných ústavných súdov možno vylicitovať viaceré významné princípy, ktoré sú imanentnou súčasťou legislatívneho procesu. Jeho cieľom je totiž pripraviť taký právny predpis, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky (§ 2 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky).
10. K uvedenému slúžia predovšetkým špeciálne legislatívno-politické princípy ovládajúce tvorbu práva. Patrí k nim 1. primeranosť, vhodnosť a účelnosť právnej regulácie, 2. súladnosť práva a systém práva, 3. vyváženie potrebnej stability a danej dynamiky práva, 4. zvrchovanosť zákona, 5. zásada verejnosti práva, 6. neprípustnosť spätnej účinnosti zákona, 7. nutnosť výslovnej a úplnej derogácie skoršieho právneho predpisu

predpisom neskorším a 8. zásada legálnej licencie (*bližšie Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 8*).

11. Legislatívny proces musí vždy prebiehať v súlade so zákonom. Zákonnosť patrí k základným zásadám právneho štátu, čo predstavuje aj **transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralitný proces prijímania zákonov**. Zodpovedá tomu najmä princíp väčšinového rozhodovania za súčasnej ochrany práv menšín, zákaz svojvôle, požiadavka demokratickej kontroly, princíp voľnej súťaže politických strán.
12. Ústavný súd považuje za esenciálne princípy v procese tvorby práva na zákonodarnej úrovni najmä princíp slobodnej súťaže politických strán, princíp väčšinového rozhodovania a ochrany menšín a princíp verejnosti (napr. PL. ÚS 17/2014).

A. 2. Účasť verejnosti (aj odbornej) na tvorbe právneho predpisu

13. Popri stabilnom, kvalitnom a predvídateľnom právnom poriadku je ďalším predpokladom budovania materiálneho právneho štátu transparentný, predvídateľný a participačný legislatívny proces. Garantuje ho účasť verejnosti na tvorbe právneho predpisu. *„Transparentný a predvídateľný legislatívny proces môže prispieť k posilneniu uplatňovania jedného z princípov materiálneho právneho štátu, a to princípu právnej istoty chápaného v širšom zmysle ako požiadavka ochrany legitímnych očakávaní adresátov práva vo vzťahu k činnosti orgánov verejnej moci, a to nielen pri aplikácii práva, ale aj pri tvorbe, čím sa prispeje k posilneniu úcty k právam v spoločnosti“* (*bližšie Svák, J., Surmajová, Ž., Balog, B. Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár. Wolters Kluwer, s r. o., 2017, s. 15*). Aj ďalšia právna jurisprudencia potvrdzuje, že *„legislatívny proces („leges ferre“) je jedným z rozhodovacích procesov a zároveň jedným z najdôležitejších spôsobov výkonu verejnej moci, a preto by malo byť ambíciou každej demokratickej vlády vytvoriť podmienky, aby takýto proces mohol byť ovplyvnený nielen tvorcami právnej normy, ale aj jej adresátmi“* (*bližšie Vetrák, M. Účasť verejnosti na legislatívnom procese, Justičná revue, 59, 2007, č. 6 – 7, s. 782*). Verejnosť sa môže zúčastňovať na tvorbe právneho predpisu viacerými formami, počnúc od účasti v rôznych pracovných skupinách a pracovných výboroch, verejného prerokovania alebo verejnej diskusie k návrhu zákona až po najvýznamnejšiu formu, a to účasť na pripomienkovom konaní. Miera, do akej bola umožnená diskusia o návrhu zákona a konfrontácia rôznych záujmov zástupcov občanov či odbornej verejnosti zodpovedá aj kvalite zákona.
14. Dostatočná miera účasti verejnosti (napr. jednotlivcov, občianskych iniciatív, občianskych združení, stavovských organizácií) predstavuje jeden z najvýraznejších prejavov verejnej moci, ktorý zásadným spôsobom ovplyvňuje spoločnosť. Ak príprava navrhovaných právnych predpisov a následná kvalitná diskusia o ich obsahu je vykonávaná za dostatočnej a efektívnej účasti adresátov právnych noriem (verejnosti), právne normy sú spoločnosťou akceptovanejšie, rešpektovanejšie a majú priamy dosah aj na vymožitelnosť práva (*bližšie Účasť verejnosti na príprave právnych predpisov. Analýza príslušnej právnej úpravy a relevantných rozhodnutí súdov. VIA IURIS, 2014, s. 3*).

15. Národná rada sa na cestu parlamentnej otvorenosti (občianska angažovanosť v parlamentnej činnosti), ktorá je súčasťou širšieho konceptu otvoreného vládnutia, vydala zákonom č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 399/2015 Z. z. Týmto zákonom sa v podmienkach Slovenskej republiky prehĺbilo právo na prístup verejnosti k parlamentným informáciám v kompletnej forme (*Balog, B. Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 89*).
16. Na prvý pohľad sa zdá, že účasť verejnosti pri tvorbe právneho predpisu iniciovaného poslancami, je výrazne obmedzená. Aj v prípade poslaneckej zákonodarnej iniciatívy však existujú zákonné spôsoby pre zabezpečenie účasti verejnosti pri tvorbe zákona, osobitne pri takom návrhu zákona, ktorý je svojím obsahom mimoriadne významný. Podľa § 70 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky je predseda národnej rady povinný doručiť poslanecký návrh zákona vláde, ktorá má k nemu zaujať stanovisko v lehote 30 dní. Ak stanovisko nezaujme, o návrhu zákona sa rokuje aj bez toho. Ak vláda zaujme stanovisko neskôr, možno ho zohľadniť.
17. Príprava stanoviska vlády k poslaneckému návrhu zákona je podrobnejšie zakotvená v čl. 31 legislatívnych pravidiel vlády. Aj keď legislatívne pravidlá vlády nemajú všeobecnú záväznosť (*bližšie bod 5.*), obsahujú relevantné základy legislatívnej a legislatívno-technickej kultúry právotvorby garantujúcej určitú systematickú a systémovú formálno-právnu jednotnosť a konzistentnosť právneho poriadku (*primerane PL. ÚS 126/07*).
18. Podľa čl. 31 legislatívnych pravidiel vlády v znení účinnom do 14. júla 2020 ak predseda národnej rady požiada vládu o stanovisko k poslaneckému návrhu zákona, úrad vlády určí podľa pôsobnosti ministerstiev alebo iných ústredných orgánov štátnej správy predkladateľa, ten môže prerokovať svoje stanovisko k poslaneckému návrhu zákona s podpredsedom vlády, ministerstvami a úradom vlády v pripomienkovom konaní; toto stanovisko je súčasťou predkladacej správy, ktorú vypracuje určený predkladateľ pred predložením poslaneckého návrhu zákona do pripomienkového konania. Pre úplnosť treba dodať, že citovaný článok bol podrobený verejnej kritike (*napr. Sepeši, P. Vážny poznatok UčPS tímu o zmene pravidiel legislatívneho procesu, ktorá je v rozpore s princípmi otvoreného vládnutia. Prístupné na www.ucps.sk*). S účinnosťou od 15. júla 2020 bol čl. 31 legislatívnych pravidiel vlády novelizovaný tak, že účasť odbornej verejnosti v podobe pripomienkového konania pri príprave stanoviska vlády k poslaneckému návrhu zákona je nevyhnutná. Pripomienkové konanie je prvou kontrolou návrhu zákona zo strany rôznych subjektov, v priebehu ktorej má dôjsť k odstráneniu potencionálnych trecích plôch, odhaleniu možných aplikačných problémov či k nevyhnutným legislatívno-technickým úpravám.
19. Ústavný súd vo svojej doterajšej súdnej judikatúre interpretuje účasť verejnosti na príprave právnych predpisov podľa legislatívnych pravidiel vlády ako formu výkonu ústavného petičného práva podľa čl. 27 ústavy v spojení s právom na priamy výkon vecí

verejných v zmysle čl. 30 ústavy. Neuskutočnenie pripomienkového konania v rozpore s legislatívnymi pravidlami vlády však nie je vnímané ako porušenie ústavného petičného práva (napr. III. ÚS 4/08, II. ÚS 514/2012, I. ÚS 73/2014, I. ÚS 112/2014).

A. 3. Verejná kontradiktórna parlamentná debata

20. Ďalším základným princípom legislatívneho procesu je prítomnosť parlamentnej debaty, pretože zákonodarstvo by malo mať charakter racionálneho právneho diskurzu, v ktorom všetci zúčastnení dostali príležitosť sa s prejednávajúcou materiou podrobne zoznámiť a informovane sa k nej vyjadriť. Proces je nálezitý vtedy, ak umožňuje diskusiu medzi zástancami konkurenčných názorov, vrátane názorov menšinových (*primerane nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 77/06*). Parlamentné prejednanie a parlamentná debata plnia prinajmenšom dve funkcie, funkciu kreačnú a funkciu legitimizačnú. Kreačná funkcia je založená na predpoklade, že v parlamentarizme politické rozhodnutie vzniká prostredníctvom debaty alebo aspoň debata také rozhodnutie umožňuje. Politické rozhodnutie tak vzniká v konfrontácii argumentov a protiargumentov v parlamentnej debate, ktorá takto umožňuje tiež vyrovnanie či kompromisné zohľadnenie konkurujúcich záujmov. Parlamentnú debatu je potrebné chápať ako minimálnu reálnu (i časovú) možnosť opozície pripraviť a predložiť k návrhom zákonov svoje pozmeňujúce návrhy. Len tak môže opozícia plniť svoje funkcie v demokratickom politickom systéme. Ešte podstatnejšia je legitimizačná funkcia parlamentnej rozpravy, t. j. verejné vyloženie argumentov pre a proti. Verejnosť je tak zoznámená a konfrontovaná s podstatnými hľadiskami daného rozhodnutia, čo jej umožňuje si urobiť o veci vlastný úsudok, formovať jej právne vedomie a v konečnom dôsledku napomáhať právnej istote (*primerane nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 55/2010*).
21. Časové limity parlamentnej diskusie určuje zákonodarca v prvom rade vo svojom rokovacom poriadku. Rokovanie o návrhoch zákonov prebieha v národnej rade v troch čítaniach. V kontexte vyššie uvedeného je potrebné zdôrazniť, že predpísaný proces prijímania zákona je potrebné dodržať aj po jeho vrátení prezidentom republiky. Podľa § 90 ods. 1 prvej vety zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky ak prezident republiky vráti zákon s pripomienkami národnej rade na opätovné prerokovanie, prerokuje sa v druhom a treťom čítaní s tým, že predmetom sú iba pripomienky prezidenta republiky. Podľa § 90 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky predseda národnej rady prideli vrátený zákon výborom a určí gestorský výbor a lehotu na jeho prerokovanie. Podľa § 74 ods. 2 druhej vety zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý sa týka začiatku druhého čítania, **lehota na prerokovanie nesmie byť kratšia ako 30 dní odo dňa pridelenia**. O návrhu zákona v druhom čítaní môže národná rada rokovať **najskôr po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov** alebo informácie spoločného spravodajcu. O skrátení tejto lehoty môže na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodnúť národná rada bez rozpravy, ak ide o jednoduchý návrh zákona. Ak v druhom čítaní boli na schôdzi národnej rady podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom. Hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o pozmeňujúcich

a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady sa koná ***najskôr po uplynutí 48 hodín od podania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozprave***. O skrátení lehoty rozhodne národná rada bez rozpravy, ak o to požiada gestorský výbor alebo spoločný spravodajca (§ 83 ods. 4 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky).

22. Rešpekt k procedurálnym pravidlám je v demokratickej spoločnosti nevyhnutný. Iba v procesne bezchybnom postupe možno dospieť k zákonnému a ústavne súladnému výsledku (rozhodnutiu), a preto procesnej čistote rozhodovacieho procesu je nevyhnutné venovať zvýšenú pozornosť a poskytnúť dôraznú ochranu. Aj keď sa rozhodovací proces v zákonodarnej činnosti do istej miery odlišuje od rozhodovacích procesov v konaniach pred inými orgánmi verejnej moci, elementárne zásady rozhodovania, v ktorom sa dospeje ku konečnému výsledku, sú v oboch prípadoch identické. Niet tak nijakého rozumného dôvodu sa od týchto zásad odchyľovať v zákonodarnej činnosti. Naopak, je potrebné mať na zreteli, že dôsledky vyplývajúce zo zákonodarných aktov sú pre svoj spoločenský dopad zaiste významnejšie, ako je to v prípade jednotlivých rozhodnutí iných orgánov verejnej moci. V zákonodarnom procese tak do popredia vystupujú požiadavky stálosti, presvedčivosti a nevyhnutnosti právnych aktov, na ktorých právny štát a tiež život občanov v ňom spočíva. Dosiahnuť potrebnú autoritu zákonodarného zboru a jeho aktov nemožno inak, než ***rešpektom k pravidlám (zásadám legislatívnej činnosti), ktoré si zákonodarný zbor ako významný nositeľ zákonodarnej moci pre túto svoju činnosť zákonom sám ustanovil*** (primerane nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 5/02).

B. PROCES PRIJATIA ZÁKONA Č. 241/2020 Z. Z.

23. Dňa **18. mája 2020** bol doručený do podateľne národnej rady návrh piatich poslancov vládnej koalície na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (*d'alej len „návrh zákona“*).
24. Rozhodnutím č. 102 z **19. mája 2020** predseda národnej rady navrhol návrh zákona (parlamentná tlač 108) prideliť na prerokovanie ústavnoprávnemu výboru národnej rady a súčasne tento výbor určiť aj za gestorský výbor. Zároveň navrhol určiť lehotu na prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní v gestorskom výbore, a to do 32 dní od prerokovania návrhu zákona v národnej rade v prvom čítaní.
25. Návrh zákona bol prerokovaný **v prvom čítaní 10. júna 2020** na 8. schôdzi národnej rady. Národná rada uznesením č. 176 rozhodla o tom, že návrh zákona prerokuje v druhom čítaní a pridelila návrh zákona na prerokovanie ústavnoprávnemu výboru, ktorý určila za výbor gestorský, a súčasne určila lehotu na prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní v gestorskom výbore, a to do 32 dní odo dňa jeho pridelenia, t. j. **do 12. júla 2020**.

26. Ústavnoprávny výbor národnej rady prerokoval návrh zákona na svojej 27. schôdzi **15. júla 2020** a prijal uznesenie č. 76. Podľa jeho obsahu návrh zákona schválil so zmenami a doplnkami uvedenými v prílohe tohto uznesenia. Následne tohto istého dňa prijal uznesenie č. 77, ktorým ako gestorský výbor schválil správu ústavnoprávneho výboru národnej rady o prerokovaní návrhu zákona (č. 108a) a poveril konkrétneho poslanca, aby na schôdzi národnej rady informoval o výsledku rokovania gestorského výboru a pri rokovaní o návrhu zákona predkladal návrhy podľa zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.
27. Návrh zákona bol prerokovaný v druhom čítaní na 9. schôdzi národnej rady **15. júla 2020**. Národná rada rozhodla (hlasovanie č. 86 o 19.01 hod.), že lehota na hlasovanie k návrhom podaným v rozprave sa skráti. Opoziční poslanci predniesli ešte 7. júla 2020, 15. júla 2020 o 16.18 hod. a o 19.07 hod. tri pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k parlamentnej tlači 108, ktoré v druhom čítaní neprešli (hlasovania č. 85, 89 a 90). Schválené boli len pozmeňujúce a doplňujúce návrhy zo správy gestorského výboru (hlasovanie č. 87 o 19.02 hod. a č. 88 o 19.03 hod.).
28. Národná rada odhlasovala, že k tretiemu čítaniu pristúpi ihneď (hlasovanie č. 91 o 19.06 hod.). Uznesením národnej rady č. 226 bol návrh zákona v znení schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov schválený **v treťom čítaní 15. júla 2020** (hlasovanie č. 92 o 19.07 hod.) a postúpený do redakcie. Návrh zákona bol schválený pod názvom „**zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony**“.
29. Prezidentka Slovenskej republiky (*d'alej len „prezidentka republiky“*) listom z 3. augusta 2020 oznámila predsedovi národnej rady, že podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy vracia národnej rade zákon z 15. júla 2020, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (*d'alej len „vrátený zákon“*).
30. List prezidentky republiky bol národnej rade doručený **3. augusta 2020**.
31. Predseda národnej rady rozhodnutím č. 173 z **10. augusta 2020** pridelil vrátený zákon na prerokovanie do začiatku rokovania schôdze národnej rady ústavnoprávnemu výboru a určil ho ako gestorský výbor k vrátenému zákonu s tým, že národnej rade podá správu o výsledku prerokovania vráteného zákona vo výbore (parlamentná tlač 183).
32. Vrátený zákon prerokoval ústavnoprávny výbor národnej rady na svojej 31. schôdzi **2. septembra 2020**. Návrh uznesenia nebol prijatý, pretože nezískal súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov ústavnoprávneho výboru národnej rady. Toho istého dňa gestorský výbor svojím uznesením č. 79 schválil správu ústavnoprávneho výboru národnej rady v druhom čítaní a poveril poslanca informovať národnú radu o výsledku rokovania.
33. Dňa **2. septembra 2020** národná rada v treťom čítaní schválila vrátený zákon, pričom všetky pripomienky prezidentky republiky akceptovala.

34. Zákon bol vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky **8. septembra 2020** (č. 241/2020 Z. z.) a týmto dňom nadobudol aj účinnosť.

**C. NESÚLAD LEGISLATÍVNEHO PROCESU PRIJATIA
ZÁKONA Č. 241/2020 Z. Z. S ČL. 1 ODS. 1, ČL. 2 ODS. 2 A ČL. 31 ÚSTAVY**

35. Vo všeobecnosti možno uviesť, že legislatívny proces prijatia zákona č. 241/2020 Z. z. nesie znaky uponáhľanosti a zjavných nedostatkov. Svedčí o tom aj fakt, že prezidentka republiky vrátila zákon národnej rade a poukázala na jeho viaceré neústavné či nevykonateľné ustanovenia s tým, že ak národná rada jej pripomienkam nevyhoví, využije svoje oprávnenie podať ústavnému súdu návrh na začatie konania o jeho súlade s ústavou a medzinárodnou zmluvou.
36. Zákonodarný proces je pritom jedným z najdôležitejších právnych procesov prebiehajúcich v štáte, a preto ho nemožno ponechať ľubovôli eventuálne arbitrárne rozhodujúceho orgánu, hoci i so silnou demokratickou legitimitou. Demokratická povaha moci totiž nič nemení na jej zneužiteľnosti (*primerane Klíma, Karel et al. Komentár k Ústave a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 347*). Pravidlá zákonodarného procesu nie sú vecou ľubovôle, resp. jej väčšiny, ale požívajú ústavnú ochranu v rámci eventuálneho skúmania riadneho procesu (prijatia ústavne predpísaným spôsobom).
37. Normatívny princíp demokratického právneho štátu je obsiahnutý v čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorý výslovne označuje Slovenskú republiku za zvrchovaný, demokratický a právny štát. Jedným z definičných prvkov právneho štátu je zákonnosť, kam patrí aj transparentný, kontrole podrobený a demokratický proces prijímania zákonov (napr. PL. ÚS 32/95, PL. ÚS 19/98). Účel fungovania štátu a štátnej moci vyjadruje i čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Požiadavka viazanosti národnej rady čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy je o to naliehavejšia, o čo je postavenie a sila zákonodarcu väčšia. Pri ostatných štátnych orgánoch je to totiž národná rada, ktorá jediná prijíma zákony, ktoré podľa čl. 2 ods. 2 ústavy tvoria rozsah a spôsob ich konania. Súčasne je jediná, ktorá takýto zákon prijíma aj sama pre seba. Jej zodpovednosť je teda dvojnásobná – tak vo fáze tvorby zákona, ako aj vo fáze jeho aplikácie (*primerane Balog, B. Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike. Bratislava: Wolters Kluwer, s. r. o., 2019, s. 45*). Okrem toho v demokratickej spoločnosti je ústavou garantovaná slobodná súťaž politických síl (čl. 31 ústavy), ktorá zahŕňa aj možnosť opozície sa v legislatívnom procese vyjadriť a presadzovať tak záujmy menšiny. Tým je realizovaná kontrola parlamentnej opozície nad koalíciou.
38. **Legislatívny proces prijatia zákona č. 241/2020 Z. z. odporuje čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy.**

39. Zákon č. 241/2020 Z. z. bol prijatý nie na podklade vládneho návrhu, ale formou návrhu poslancov vládnej koalície, a to **bez dostatočne efektívnych a inkluzívnych konzultácií**.
40. Zákonodarca uprednostnil riešenie mimoriadne významnej legislatívnej zmeny organických zákonov o prokuratúre prostredníctvom poslaneckého návrhu. Napriek tomu, že národná rada si vyžiadala stanovisko od vlády (§ 70 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky), vláda nielen nepožiadala v medzirezortnom pripomienkovom konaní o právne názory, stanoviská a pripomienky odbornú verejnosť, avšak ani nevyužila možnosť zaujať k návrhu zákona stanovisko. Výsledkom tohto postupu zákonodarcu je, že k legislatívnej zmene organických zákonov o prokuratúre **nemala primeranú a efektívnu možnosť** (podanie obyčajných či zásadných pripomienok s ich prejednaním v rozporovom konaní) **sa vyjadriť ani samotná prokuratúra**. Absencia akejkoľvek odbornej diskusie vrátane pripomienkového konania podnietila prezidentku republiky zvolať z vlastnej iniciatívy stretnutie odborníkov z rôznych právnických profesií a inštitúcií k obsahu navrhovaných legislatívnych zmien. Diskusia sa uskutočnila 26. mája 2020. Väčšinový názor zúčastnených odborníkov bol, že „kandidát na generálneho prokurátora by mal pochádzať z radov prokurátorov a z pohľadu jeho osobnostných predpokladov by to mala byť odborne zdatná osoba, morálne nespochybniteľná, znalá systému prokuratúry, ktorá bude garantovať prístup k spravodlivosti a ktorá prispeje k budovaniu dôvery verejnosti voči tejto inštitúcii“. Ak aj došlo následne k verejnej diskusii 24. júna 2020 z iniciatívy národnej rady, išlo skôr o formalitu. Poslanecký návrh zákona názorovo rozdelil nielen spoločnosť, ale najmä odbornú verejnosť a slovenských politikov.
41. V Správe o právnom štáte, ktorú schválila Benátska komisia na svojom 86. plenárnom zasadnutí (Benátky, 25. – 26. marca 2011), sa zdôrazňuje mimoriadny význam kontrole podrobenému a demokratickému procesu prijímania zákonov. Znamená to, že v skutočne demokratickom právnom štáte musia byť v každom štádiu akéhokoľvek reformného procesu zapojené do legislatívneho procesu **všetky zainteresované strany**, či už priamo alebo ako konzultanti.
42. Benátska komisia vždy ostro kritizovala situácie, v ktorých parlament prijal právnu úpravu dôležitých aspektov právneho a politického poriadku v zrýchlenom konaní, keď často išlo o návrh predložený jedným poslancom (aby sa eliminoval povinný postup pre rokovanie o vládnom návrhu). Takýto prístup k legislatívnemu procesu nevytvára podmienky pre potrebnú mieru diskusie s opozíciou a občianskou spoločnosťou [bližšie *Predbežné stanovisko k navrhovaným zmenám zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, zákona č. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákona č. 317/2004 o Vrchnej rade sudcov a prokurátorov (Rumunsko) CDL-PI(2018)007*].
43. Aj v slovenskej právnej doktríne je zjavný kritický postoj k návrhom zákonov predkladaným poslancami vládnej koalície. Za dôvod tohto ich konania je považovaný aj zámer skrátiť legislatívny proces o pripomienkové konanie a vyhnúť sa prerokovaniu návrhu zákona v Legislatívnej rade vlády Slovenskej republiky či vyhnúť sa (politickým) rozporom pri prerokovaní návrhu zákona vo vláde (bližšie Orosz, L. *Legislatívna činnosť*

Národnej rady Slovenskej republiky. Niekoľko kritických poznámok. Právny obzor. 2003, č. 2, s. 126-127).

44. Vadou legislatívneho procesu je i nerešpektovanie ustanovenia § 81 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. Národná rada bez rozpravy rozhodla o skrátení 48-hodinovej lehoty na prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní. K tomuto kroku pristúpila napriek tomu, že nešlo o jednoduchý zákon. Zo správy ústavnoprávneho výboru vyplynul rozsiahly pozmeňujúci a doplňujúci návrh. Obsahom pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu bolo vloženie nového čl. III novelizujúceho zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich“*) a čl. IV novelizujúceho zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry“*). Rozsah pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu bol neporovnateľne väčší ako samotný návrh zákona piatich poslancov, pričom boli podstatným spôsobom, avšak nedokonale, zmenené viaceré ustanovenia zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. Navyše, išlo o zásadnú zmenu vo výbere kandidáta na funkciu špeciálneho prokurátora, o ktorej **nebola vedená žiadna verejná, odborná či parlamentná plnohodnotná diskusia**. Zároveň bolo porušené aj právo vlády vyjadriť sa k návrhu zákona. Napriek tomu, že zákon by mal byť z hľadiska formy, tak i obsahu predvídateľným konzistentným prameňom práva, významná novela zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry bola v podstate schválená v národnej rade v priebehu niekoľko hodín.
45. Okrem toho zákonodarca nerešpektoval ani ďalšie vlastné pravidlá o tvorbe zákonov, čím obmedzil parlamentnú debatu s opozičnou menšinou v národnej rade. Konkrétne predseda národnej rady po vrátení zákona prezidentkou republiky neurčil jednoznačne a konkrétne lehotu na prerokovanie vráteného zákona v gestorskom výbore. Neurčitosť rozhodnutia predsedu národnej rady viedla k tomu, že gestorský výbor (ústavnoprávny výbor) nerešpektoval ustanovenie § 74 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, podľa ktorého nesmie byť lehota na prerokovanie návrhu vo výbore, ktorému bol vrátený zákon pridelený, kratšia ako 30 dní. Naopak, vrátený zákon prerokoval v rozpore so zákonom predčasne už **2. septembra 2020**. V nezákonnosti legislatívneho procesu pokračovala aj národná rada. V prvom rade národná rada rokovala o vrátenom zákone ihneď po doručení správy gestorského výboru, t. j. 2. septembra 2020, pričom o skrátení tejto lehoty podľa § 81 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky nehlasovala. V druhom rade národná rada hlasovaním neskrátila ani lehotu pre tretie čítanie (§ 83 ods. 4 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky), a napriek podaným pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom aj tretie čítanie prebehlo 2. septembra 2020.
46. Evidentné nedodržiavanie procedurálnych pravidiel samotnou národnou radou je zjavné aj z toho, že ústavnoprávny výbor (aj v pozícii gestorského výboru) prejednal v druhom

čítaní poslanecký návrh zákona až 15. júla 2020, hoci uznesením národnej rady č. 176 z 10. júna 2020 mu bola určená na jeho prerokovanie lehota 32 dní od pridelenia poslaneckého návrhu zákona, t. j. do 12., eventuálne 13. júla 2020.

47. Som si vedomá, že ústavný súd sa počas svojej doterajšej existencie prihlásil k modalite sebaobmedzovania, zdržanlivosti pri kontrole súladu právnych predpisov, osobitne v súvislosti s preskúmaním ústavnosti legislatívneho procesu pri prijímaní zákona národnou radou (*napr. PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 29/05, II. ÚS 514/2012, PL. ÚS 14/2014 či PL. ÚS 6/2017*). Dôvodom môže byť aj skutočnosť, že zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky (na rozdiel od českej právnej úpravy ustanovenia § 68 ods. 2 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavní súde v znení zákona č. 48/2002 Sb.) ho výslovne nespĺnomocnil k prieskumu spôsobu prijímania zákonov. Na druhej strane, nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku (*PL. ÚS 29/05*). Nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu ako dôvod rozporu prijatého zákona s ústavou musí byť hrubé a svojvoľné (*PL. ÚS 48/03*). Aj v jednom z posledných rozhodnutí ústavný súd konštatoval, že „*porušenie pravidiel legislatívneho procesu môže samo osebe spôsobiť protiústavnosť prijatého zákona len vtedy, ak ide o závažné a svojvoľné konanie zákonodarcu. Inými slovami, porušenie pravidiel legislatívneho procesu musí nadobudnúť ústavnú intenzitu, teda týmto konaním musí dôjsť k vážnemu porušeniu ústavných práv alebo princípov. Pri porušení ústavných práv pritom možno hovoriť napríklad o ústavných právach poslancov národnej rady pri výkone ich mandátu. Pokiaľ ide o ústavné princípy, ide tu predovšetkým o princíp právneho štátu, ktorý môže byť porušený prijatím nedostatočne kvalitnej legislatívy v dôsledku porušovania či obchádzania pravidiel legislatívneho procesu*“ (*PL. ÚS 4/2018*).
48. Mám tak za to, že nedostatky legislatívneho procesu prijatia zákona č. 241/2020 Z. z. - **nedodržanie zákonných pravidiel, absencia verejnej debaty s odborníkmi a obmedzenie debaty politických strán v dôsledku nerešpektovania zákonných lehôt na prerokovanie návrhu zákona, ako aj vráteného zákona** - hoci nie sú jednotlivo derogačným dôvodom, môžu však vo svojom súhrne viesť k vzniku natoľko závažnej vady, ktorá nemusí obstať pri hodnotení ústavnej konformnosti legislatívneho procesu (*primerane Zámečníková, M. Vady zákonodarného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku. Praha: Leges, 2018, s. 130*) a kedy nepostačuje len upozornenie národnej rady na rešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu (*primerane PL. ÚS 17/2014*).

II. ČASŤ

OBSAHOVÉ NEDOSTATKY ZÁKONA Č. 241/2020 Z. Z.

49. Prijatý zákon č. 241/2020 Z. z. spôsobom výberu a vymenovania generálneho prokurátora a voľby špeciálneho prokurátora z radov „neprokurátorov“ odporuje ústavnému zakotveniu prokuratúry Slovenskej republiky v čl. 149 až 151 ústavy a postaveniu generálneho prokurátora ako ústavného činiteľa, a tým narúša princíp právneho štátu, najmä del'by moci (bližšie pod písmenom A).

Prijatý zákon č. 241/2020 Z. z.

- spôsobom výberu a vymenovania generálneho prokurátora prekračuje medze ústavnej úpravy, a tým aj čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 150 a 151 ústavy,
- spôsobom výberu a vymenovania generálneho prokurátora a voľby špeciálneho prokurátora porušuje ústavné právo občanov Slovenskej republiky na prístup k verejnej funkcii za rovnakých podmienok v rozpore s čl. 30 ods. 4 ústavy,
- svojím obsahom popiera princíp právneho štátu vyjadrený v čl. 1 ods. 1 ústavy a obchádza príkaz daný orgánom štátu v čl. 2 ods. 2 ústavy, a to pre takú intenzitu jej nedostatkov, ktoré svojím dosahom ohrozujú ústavou chránené hodnoty, pričom nedostatky právnej regulácie sa v právno-aplikačnej praxi nedajú preklenúť použitím všeobecne akceptovaných metód výkladu právnych noriem (*primerane PL. ÚS 50/2015*) a nerešpektuje inkompatibilitu výkonu funkcie prokurátora s funkciou sudcu (bližšie pod písmenom B).

A. OBSAHOVÉ NEDOSTATKY PRIJATÉHO ZÁKONA Z POHLĀDU JUDIKATÚRY A TEÓRIE PRÁVA

A.1. Postavenie prokuratúry a generálneho prokurátora v systéme del'by moci

50. Prokuratúra Slovenskej republiky (*d'alej aj „prokuratúra“*) je dôležitou súčasťou mechanizmu demokratického právneho štátu. V ústave je prokuratúra systematicky začlenená do prvého dielu 8. hlavy. Zaradenie prokuratúry do samostatného dielu (čl. 149 až 151) signalizuje jej osobitný význam. Napriek tomu, že ústavné vymedzenie poslania a postavenia prokuratúry je stručné a rámcové, ide o jeden z kontrolných orgánov ochrany práva, ktorý má povahu „*sui generis*“ (*primerane PL. ÚS 17/08*). Ústava *expressis verbis* neoznačuje prokuratúru prívlastkom „*nezávislá*“ (*primerane PL. ÚS 17/96*), napriek tomu jej systémové zakotvenie v ústave jej poskytuje dostatočnú inštitucionálnu autonómiu. V rámci systému del'by moci má prokuratúra samostatné postavenie a je na úrovni najvyšších ústavných orgánov. Prokuratúra nepatrí ani do moci súdnej, ani do moci výkonnej (*primerane PL. ÚS 4/2012*). Vzťah k zákonodarnej moci je vyjadrený len v osobe generálneho prokurátora, ktorý svoj post odvodzuje od návrhovej právomoci národnej rady ho zvoliť alebo odvolať (*primerane Hoffmann, M. Prokuratúra SR – orgán ochrany práva. 1. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 57*) a v osobe špeciálneho prokurátora, ktorý svoj post odvodzuje od ustanovujúcej a odvolacej právomoci národnej rady. Prokuratúra nemá zákonodarnú moc (nevydáva tzv. prvotné právne normy), nemá súdnu právomoc (nerozhoduje spory v mene štátu) a nemá ani výkonnú moc (nedisponuje nariadeniami oprávneniami a neukladá právne sankcie

osobám, ktoré sa dopustili porušenia právnych predpisov, nedozerá na účelnosť a efektívnosť vykonávacích rozhodnutí, ale len na ich zákonnosť), pričom ich ani svojou organizáciou a rozsahom svojej pôsobnosti nenahrádza (primerane Šramel, B. *Orgány ochrany práva a ich miesto vo verejnej správe*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, 2016, s. 22).

51. Z deľby moci vychádza iný princíp – princíp nezávislosti, resp. funkčnej autonómie prokuratúry a prokurátorov, o ktorom diskutuje aj slovenská odborná verejnosť. V jednom z článkov sa uvádza: „*Vymedzením prokuratúry ako predstaviteľa verejného záujmu sa zvýrazňuje požiadavka na jej objektivitu a nezávislosť*“ (bližšie Alman, T. *Princíp nezávislosti v postavení prokuratúry Slovenskej republiky ako orgánu verejnej moci*. Prístupné na www.posterus.sk).
52. V tomto kontexte je potrebné poukázať na medzinárodný rozmer vnímania postavenia a organizácie orgánov prokuratúry. Pri ich analýze sa možno oprieť o tieto dokumenty:
- Smernica OSN z roku 1990 o úlohe prokurátorov,
 - Štandardy Medzinárodnej asociácie prokurátorov z roku 1999 o profesionálnej zodpovednosti a vyhlásenie o základných právach a povinnostiach prokurátorov,
 - Odporúčanie Rec(2000) 19 Výboru ministrov Rady Európy o úlohe štátnej prokuratúry v systéme trestného súdnictva,
 - Európske smernice o etike a správaní štátnych prokurátorov (Rada Európy, „Budapeštianske smernice“, 2005),
 - Deklarácia z Bordeaux Poradnej rady európskych sudcov (CCJE) a Poradného výboru európskych prokurátorov (CCPE) o „sudcoch a prokurátoroch v demokratickej spoločnosti“, 2009,
 - Správa o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Prokuratúra, prijatá Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. decembra 2010) (*d'alej len „správa o európskych štandardoch prokuratúry“*),
 - Stanovisko č. 9(2014) Poradného výboru európskych prokurátorov „Európske normy a zásady pre prokurátorov“ (tzv. „Rímska charta“) (*d'alej len „Rímska charta“*),
 - Správa o nezávislosti a nestrannosti prokuratúry v členských štátoch Rady Európy z roku 2017,
 - Stanovisko č. 13(2018) CCPE: „*Nezávislosť, zodpovednosť a etika prokurátorov*“,
 - Správa o nezávislosti a nestrannosti prokuratúry v členských štátoch Rady Európy z roku 2020.
53. K postaveniu a úlohám prokuratúry v celoeurópskom priestore sa dlhodobo vyjadruje vo vzťahu ku konkrétnym členským štátom v individuálnych stanoviskách najmä Benátska komisia a Poradný výbor európskych prokurátorov (*d'alej len „CCPE“*) inštitucionalizovaný v júli 2005 Výborom ministrov Rady Európy. Súčasťou ich stanovísk je i otázka nezávislosti prokuratúry a nezávislosti prokurátorov.
54. Pri opise hlavných modelov organizácie prokuratúry Benátska komisia v správe o európskych štandardoch prokuratúry uvádza, že právnická Európa je v kľúčovej otázke

nezávislosti rozdelená na systémy, v ktorých prokurátori požívajú úplnú nezávislosť od parlamentu a vlády, a na tie, kde je prokuratúra podriadená jednej z týchto mocí, hoci stále požíva určitý stupeň nezávislej činnosti. Benátska komisia zároveň konštatuje, že je rozšíreným trendom umožniť prokuratúre viac nezávislosti na rozdiel od jej podriadenia alebo spojenia s exekutívou. Na druhej strane tu Benátska komisia zdôrazňuje, že: *„Odhladnuc od týchto tendencií existuje zásadný rozdiel, pokiaľ ide o to, ako je vnímaný koncept nezávislosti alebo autonómie, keď sa aplikuje na sudcov v protiklade ku prokurátorom. Aj keď je úrad prokuratúry súčasťou súdneho systému, nie je to súd. Nezávislosť súdnictva a jeho oddelenie od výkonnej moci je základným prvkom právneho štátu, a preto v tejto veci nemôžu existovať výnimky. Nezávislosť sudcov má dva aspekty, a to inštitucionálny, kde je súdnictvo ako celok nezávislé, ako aj aspekt nezávislosti jednotlivých sudcov pri ich rozhodovacej činnosti (vrátane ich nezávislosti od vplyvu iných sudcov). Avšak nezávislosť alebo autonómia prokuratúry nie je vo svojej podstate taká kategorická ako nezávislosť súdov. Aj tam, kde je úrad prokurátora nezávislý ako inštitúcia, môže byť kontrola rozhodnutí a činnosti iných prokurátorov než generálneho prokurátora hierarchická.“* Aj napriek tomu Benátska komisia zdôrazňuje význam *„jednotnej a koherentnej úpravy postavenia prokurátorov s jasnými, silnými a efektívnymi zárukami ich nezávislosti“* [CDL-AD(2014)010, § 185].

55. Benátska komisia sa ďalej zaoberá výkladom tzv. „internej“ a „externej“ nezávislosti. Jasne rozlišuje medzi možnou nezávislosťou funkcie prokurátora alebo generálneho prokurátora, ako je tomu v protiklade so statusom iných prokurátorov než generálneho prokurátora. Iní prokurátori sú skôr autonómni ako nezávislí. Autonómnosť jednotlivých prokurátorov vyplýva z toho, že sa nachádzajú v systéme hierarchickej subordinácie, sú viazaní pokynmi, smernicami a inštrukciami od svojich nadriadených. Hlavný prvok „externej“ nezávislosti úradu prokuratúry alebo generálneho prokurátora spočíva podľa Benátskej komisie v neprípustnosti toho, aby exekutíva v jednotlivých prípadoch dala pokyny generálnemu prokurátorovi. Takéto pokyny sú považované za aspekt politiky, o ktorej môže vhodne rozhodnúť vláda alebo parlament.
56. Aj CCPE sa v posledných 15 rokoch zamýšľa nad výzvami, ktorým čelia súdne systémy členských štátov Rady Európy a venuje sa potrebe zlepšenia účinnosti a kvality verejnej žaloby. CCPE bol poverený Výborom ministrov Rady Európy zhromažďovať informácie o fungovaní verejnej žaloby v Európe. Jeho stanovisko - Rímska charta je považovaná za tretí najdôležitejší dokument CCPE (*bližšie Zezulová, J. Poradní výbor evropských prokurátorů. In: Státni zastupitelství, 2020, č. 4, s. 52 – 53*).
57. V Rímskej charte pod bodom IV. sa uvádza, že „nezávislosť a autonómnosť prokuratúr predstavuje nevyhnutne potrebný doplnok nezávislosti justície. Preto **by mala byť podporovaná všeobecná tendencia zvyšovať nezávislosť a účinnú autonómiu prokuratúr**“. Aj podľa bodu V. „prokurátori by pri rozhodovaní mali byť autonómni a mali by svoje povinnosti vykonávať bez nátlaku a zasahovania zvonka, a to aj s ohľadom **na zásadu oddelenia mocí** a zásadnú povinnosť skladať účty“.

58. V Správe o nezávislosti a nestrannosti prokuratúry v členských štátoch Rady Európy z roku 2017 (prístupné na <http://rm.coe.int/ccpe-bu-2017-6e-report-situation-prosecutors-2017/1680786f96>) sa uvádza prehľad európskych štandardov fungovania prokuratúry. Konkrétne ide o:
- *organizačnú nezávislosť prokuratúry na výkonnej a zákonodarnej moci,*
 - *funkčnú nezávislosť zaistenú spôsobom menovania a dĺžkou funkčného obdobia,*
 - *nestrannosť prokurátorov, etické kódexy a kódexy profesionálneho správania sa a disciplinárnych opatrení,*
 - *dostatočné financovanie pre fungovanie systému prokuratúry,*
 - *zásady upravujúce vzťah oznamovacích prostriedkov a výkonu činnosti prokuratúry (napr. transparentnosť, sloboda tlače v. ochrana osobných údajov, povinnosť ochrany dôverných informácií).*
59. Podstata bodov 20 až 25 tejto správy spočíva v tom, že *na výberové konania, odbornú prípravu, kariérny postup, plat, disciplinárne konania, preloženie na iné miesto by sa na prokurátorov mali vzťahovať podobné požiadavky a záruky ako na sudcov (bližšie aj Parlamentní institut Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky: Jmenování, odvolávání a funkční období státních zástupců, máj 2019).*
60. V týchto intenciách sa nezávislosti orgánov prokuratúry venuje aj jedna z posledných správ CCPE z 30. marca 2020 (prístupné na <https://www.coe.int/en/web/ccpe/status-and-situation-of-prosecutors-in-member-states>).
61. So stanoviskami CCPE pracuje aj Európsky súd pre ľudské práva (*d ďalej len „ESLP“*), napríklad vo veciach *Batsanina v. Rusko (2009)* či *Kővesi v. Rumunsko (2020)*. Práve vo veci *Kővesi v. Rumunsko* ESLP prezentoval, že
- *„nezávislosť verejných žalobcov, ktorá je zásadným atribútom právneho štátu, musí byť právom zaistená na najvyššej možnej úrovni a obdobným spôsobom ako u sudcov“ (bod 33),*
 - *„štáty musia zabezpečiť, aby verejní žalobcovia mohli plniť svoju funkciu bez zastrážovania, prekážok, obťažovania a bez neodborných zásahov a taktiež musia zabezpečiť, aby neboli neoprávnené vystavení súkromnoprávnej, trestnej alebo inej právnej zodpovednosti“ (bod 36),*
 - *„blízkosť a komplementárna povaha poslania sudcov a verejných žalobcov vytvára obdobné podmienky a garancie v otázke ich statusu a podmienok výkonu funkcie, menovite čo sa týka ich prijímania, praxe, profesijného postupu, platov, disciplíny a preloženia (čo musí byť uskutočnené len na základe zákona alebo so súhlasom dotknutej osoby). Z týchto dôvodov je nutné, aby bolo riadne zakotvené funkčné obdobie a upravené vhodné opatrenia týkajúce sa povýšenia, disciplíny a odvolávania z jeho funkcie“ (bod 53).*
62. Aj v iných súdnych rozhodnutiach ESLP zdôraznil, že v demokratickej spoločnosti súdy aj orgány činné v trestnom konaní musia pracovať bez politických tlakov [*napr. Guja v. Moldavsko (2004), bod 86*]. Z toho vyplýva, že prokurátori by mali byť pri rozhodovaní

autonómni a vykonávať svoje povinnosti bez vonkajších tlakov alebo zásahov zo strany výkonnej moci a parlamentu, a to so zreteľom na oddelenie moci a zodpovednosti [napr. *Vasilescu v. Rumunsko*, (1998), body 40-41; *Pantea v. Rumunsko* (2003), bod 238; *Kolevi v. Bulharsko* (2009), body 148-149; *Moulin v. Francúzsko* (2010), bod 57].

63. Aj z hľadiska práva Európskej únie je treba brať „organizáciu prokuratúry ako jeden z ukazovateľov štrukturálnej nezávislosti systému súdnictva“. Dodržiavanie zásady právneho štátu a s tým spojených demokratických mechanizmov ako je systém brzd a protiváh, v prípade prokuratúry sa jedná o jej nezávislosť na výkonnej moci a zákonodarnej moci, vyplýva z čl. 2 Zmluvy o Európskej únii. Ďalšia požiadavka nezávislosti vyplýva zo zásady účinnej súdnej ochrany uvedenej v čl. 19 Zmluvy o Európskej únii, podľa ktorého „členské štáty určia prostriedky nevyhnutné k zaisteniu účinnej právnej ochrany v oblastiach pokrytých právom Európskej únie“ a z práva na účinnú právnu ochranu zakotveného v čl. 47 Charty základných práv Európskej únie. Akákoľvek reforma systému justície, ktorého súčasťou je i organizácia prokuratúry, by mala byť vykonaná v súlade so zásadou právneho štátu a európskymi štandardami súdnej nezávislosti (*primerane Parlamentní institut Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky: Jmenování, odvolávání a funkční období státních zástupců, máj 2019, s. 4*).
64. V posledných dvoch rokoch posudzoval nezávislosť prokuratúry v jednotlivých členských štátoch Európskej únie i Súdny dvor Európskej únie, a to na účely výkladu pojmu „súdny orgán vydávajúci zatykač“. Z jeho rozhodnutí (spojené veci C-508/18 a C-82/189, vec C 509/18, spojené veci C-566/19 a C-626/19, vec C-625/19 a vec C-627/19) vyplýva, že nezávislá je taká prokuratúra, ktorá koná v prospech i v neprospech obvineného a pritom nie je vystavená riziku príkazu alebo pokynu orgánu výkonnej moci. Kým napríklad Súdny dvor Európskej únie skonštatoval, že nemecká prokuratúra nie je nezávislá, litovská prokuratúra je nezávislou a túto nezávislosť požíva rovno z litovskej ústavy. Súdny dvor Európskej únie uzavrel, že „článok 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia Rady 2002/584/SVV z 13. júna 2002 o európskom zatykácom rozkaze a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi, zmeneného rámcovým rozhodnutím Rady 2009/299/SVV z 26. februára 2009, sa má vykladať v tom zmysle, že pojem „súdny orgán vydávajúci zatykač“ v zmysle tohto ustanovenia sa vzťahuje na prokurátorov členského štátu, ktorí vedú trestné stíhanie a pôsobia pod vedením a kontrolou svojich nadriadených, pokiaľ im ich postavenie pri vydávaní európskych zatykačov poskytuje záruku nezávislosti najmä vo vzťahu k výkonnej moci“.
65. EŠP a Súdny dvor Európskej únie posudzovali prokurátorskú nezávislosť v konkrétnych prípadoch vždy so zreteľom na výber a vymenovanie prokurátorov, dĺžku ich funkčného obdobia, existenciu záruk proti vonkajším tlakom a či pôsobia nezávisle/autonómne i navonok.
66. Z citovaných medzinárodných zdrojov vyplýva, že prokuratúra sa svojím významom a postavením približuje k súdnictvu. Európske inštitúcie prijímajú rôzne právne nástroje, ktorých cieľom je v demokratických právnych štátoch vytvárať záruky aj pre nezávislosť a nestrannosť prokuratúry a prokurátorov. **Od čelného predstaviteľa sa dokonca vyžaduje**

podstatne vyššia nezávislosť, a to vzhľadom na hierarchické usporiadanie prokuratúry, v ktorom sú mu ostatní prokurátori podriadení, sú len autonómni.

67. Dôležitým funkčným komponentom akejkoľvek nezávislosti, *a teda aj del'by moci*, je inštitút nezlučiteľnosti výkonu určitej funkcie s inými funkciami (*primerane PL. ÚS 16/00, PL. ÚS 10/05*). Týka sa to aj funkcie prokurátora, t. j. aj generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora.
68. Podľa čl. 54 ústavy zákon môže sudcom a prokurátorom obmedziť právo na podnikanie a inú hospodársku činnosť a právo uvedené v čl. 29 ods. 2.
69. Podľa čl. 77 ods. 1 ústavy je funkcia poslanca nezlučiteľná aj s výkonom funkcie prokurátora.
70. Podľa čl. 103 ods. 4 ústavy ak za prezidenta bude zvolený prokurátor, odo dňa zvolenia prestane vykonávať svoju doterajšiu funkciu.
71. Podľa čl. 109 ods. 2 ústavy výkon funkcie člena vlády je nezlučiteľný aj s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci.
72. Podľa čl. 137 ods. 2 ústavy sudcovia ústavného súdu vykonávajú funkciu ako svoje povolanie. Výkon tejto funkcie je nezlučiteľný aj s funkciou v inom orgáne verejnej moci.
73. Podľa čl. 141a ods. 3 ústavy výkon funkcie predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky je nezlučiteľný aj s funkciou v inom orgáne verejnej moci.
74. Podľa čl. 145a ods. 2 ústavy sudca vykonáva funkciu ako svoje povolanie. Výkon funkcie sudcu je nezlučiteľný aj s funkciou v inom orgáne verejnej moci.
75. Inštitút nezlučiteľnosti funkcie prokurátora (predstaviteľa orgánu verejnej moci) s inými funkciami je garanciou nesporeného fungovania štátoprávne významných funkcií. Z tohto dôvodu by mal ústavný štát určiť limity výkonu verejných funkcií, ktoré zamedzia čo i len hypotetickému narušeniu záujmu na nesporevom fungovaní štátoprávne významných funkcií (*primerane Kopa, M. Neslučiteľnosť výkonu funkcie sudcu s jinými funkciami a činnosťmi. Praha: Linde, 2012, s. 29.*). Prokurátori musia plniť výlučne úlohy prokuratúry a nemôžu vykonávať akúkoľvek inú činnosť v rámci inej zo zložiek moci. Nezlučiteľnosť funkcie prokurátora s inými funkciami (*d'alej aj „funkčná inkompatibilita“*) predstavuje ochranu vážnosti a dôstojnosti prokuratúry a jednotlivých prokurátorov. A nielen to. Ide o garanciu, ktorá má zaistiť elimináciu vonkajších vplyvov na výkon úloh prokuratúry a zabrániť infiltrácii inej moci do orgánov prokuratúry. Podmienkou akejkoľvek inštitucionálnej nezávislosti je nezávislosť personálna, ktorá vybavuje jednotlivých predstaviteľov moci potrebnou mierou autonómie od vonkajších vplyvov (*primerane rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 18/06*). Pozitívnym príkladom je čl. 145 ods. 3 ústavy, podľa ktorého predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vymenúva na

návrh Súdnej rady Slovenskej republiky zo sudcov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prezident republiky.

76. Všetky tieto úvahy viedli napríklad aj český ústavný súd k záveru, že funkcie predsedu a podpredsedu súdu by mali byť súčasťou kariérneho postupu (Pl. ÚS 18/06) a k tomu, že imanentným rysom sudcovskej funkcie je kontinuálnosť jej výkonu (Pl. ÚS 39/08). Osobnostná integrita a požiadavky kladené na výber a činnosť sudcu musia poskytovať dostatočné záruky proti (...) ovplyvňovaniu niekedy v budúcnosti a mali by zaistiť, aby nebola spochybnená nestrannosť sudcu v prípade vzniknutých osobných väzieb (primerane rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 39/08). Inými slovami, na osobu sudcu sú kladené vysoké morálne nároky a za účelom zabránenia konfliktu záujmov sa sudca smie prakticky venovať len odbornej sudcovskej činnosti, a to je dôvodom, pre ktorý je s pozíciou sudcu spájané aj množstvo reštriktívnych opatrení, ktoré zasahujú do osobného života sudcu, vrátane obmedzenia vedľajších príjmov s výnimkou správy vlastného majetku a činnosti vedeckej, pedagogickej, literárnej, publicistickej a umeleckej... (primerane rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 22/09).
77. Aj funkcia prokurátora je kompatibilná s inou verejnou funkciou len za predpokladu, že
- nevzbudzuje pochybnosti o napĺňaní princípu del'by moci v horizontálnom i vertikálnom zmysle,
 - nevzbudzuje pochybnosti o porušení povinnosti prokurátora zdržať sa všetkého, čo by mohlo narušiť dôstojnosť jeho funkcie alebo ohroziť dôveru v jeho nezávislé, nestranné a spravodlivé rozhodovanie a
 - nevzbudzuje pochybnosti o porušení zákazu jeho ďalšej zárobkovej činnosti.

A.2. Nesúlads spôsobu výberu a vymenovania generálneho prokurátora a výberu a voľby špeciálneho prokurátora s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 149 až 151 ústavy z hľadiska postavenia prokuratúry v systéme del'by moci

78. Ak ústavodarca nezačlenil prokuratúru pod konkrétnu zložku štátnej moci v zmysle jej trojdelenia, dal tým najavo jej samostatné ústavné postavenie a implicitne aj jej organizačnú nezávislosť od ostatných štátnych orgánov (primerane Čollák, J. *Organizácia súdov a prokuratúry SR. Štruktúra, postavenie a úlohy orgánov ochrany práva*. Plzeň: Alex Čeněk, 2016, s. 203). Ak je prokuratúra koncipovaná ako samostatný ústavný orgán, ktorého funkcia spočíva v ochrane práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb, pre jej riadne pôsobenie je nevyhnutné jej nestranné postavenie a tiež požiadavka nestrannosti prokuratúry a generálneho prokurátora (PL. ÚS 4/2012). Imanentnou súčasťou funkcie prokurátorov je tak aj zásada inkompatibility výkonu ich funkcie s funkciou v inom orgáne verejnej moci.
79. Test kompatibility funkcie prokurátora s inými funkciami musí nevyhnutne odrážať princíp del'by moci, ktorý vyplýva zo samostatného ústavného zakotvenia prokuratúry, t. j. mimo zákonodarnú moc či výkonnú moc. K záveru o inkompatibilite funkcií

postačuje len ohrozenie či pochybnosti o tom, či princíp del'by moci bol v dostatočnej miere naplnený (*primerane Kopa, M. Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi. Praha: Linde, 2012, s. 56*).

80. Prokurátor sa musí vyvarovať akejkoľvek činnosti, ktorá by vyvolávala hoci i len podozrenie z možného narušenia jeho inštitucionálnej nezávislosti a nestrannosti. Prokurátor (ani sudca) by sa nemal uchýľovať k prestupom medzi jednotlivými zložkami verejnej moci, pretože to vedie minimálne k pochybnostiam o tom, či vážnosť a dôstojnosť funkcie nebude ohrozená politickými vplyvmi, ktoré by prokurátor (aj sudca) nemusel vždy efektívne odbúrať.

81. Funkčná inkompatibilita má teda aj svoj „ex ante“ aspekt. Jedným z preventívnych spôsobov vzniku funkčnej inkompatibility je práve výber prokurátorov a osobitne generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora, ktorí stoja v hierarchickom postavení prokuratúry najvyššie. V tejto súvislosti možno poukázať na obdobnú filozofiu pri výbere sudcov v právnej doktríne (*Kopa, M. Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi. Praha: Linde, 2012, s. 107-108*) či v rozhodnutí Ústavného súdu Českej republiky, ktorý vo svojom rozhodnutí konštatoval, že: „*akt ustanovenia sudcu do jeho funkcie bez časového obmedzenia musí však byť uskutočnený v presvedčení o tom, že kandidát vo všetkých smeroch (...) obstojí. Práve do procesu predchádzajúcemu menovaniu sudcu do jeho funkcie by tak malo byť koncentrované kvantum možných požiadaviek kladených na sudcu, a práve tu teda musí hodnotenie odbornej spôsobilosti podliehať tým najprísnejším kritériám, vylučujúcim tak už v samotnom začiatku možnosť menovať sudcom osobu nedostatočne odborne spôsobilú a takú, u ktorej nie sú dané záruky ďalšieho sebazvedávania (prípadne i za cenu zmeny doterajšej praxe za takú, ktorá by umožňovala do funkcie sudcu menovať len takú osobu, u ktorej už jej kvality mravné, ľudské a odborné boli výsledkami jej doterajšej profesie overené). Okamihom menovania sa však takáto osoba stáva sudcom a aktivizuje sa tak i nevyhnutný atribút tejto funkcie vystupujúci v podobe nezávislosti sudcu. Ten potom pri rozhodovacom procese nielenže musí byť sám nezávislý a nestranný, ale musí byť takto aj objektívne vo verejnosti vnímaný“ (Pl. ÚS 7/02).*

82. Vyššie citované právne úvahy možno bez akýchkoľvek hlbších úvah vzťahnuť aj na osobu prokurátora. Uvedené sa osobitne týka funkcie generálneho prokurátora stojaceho na čele celej sústavy orgánov prokuratúry a funkcie špeciálneho prokurátora zodpovedného za činnosť Úradu špeciálnej prokuratúry, do pôsobnosti ktorej patrí objasňovanie a stíhanie najzávažnejších trestných činov.

83. Ak sa podľa zákona č. 241/2020 Z. z. o funkciu generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora môže uchádzať aj bývalý prezident, poslanec národnej rady, poslanec Európskeho parlamentu, člen vlády, predseda, vedúci, riaditeľ alebo podpredseda ostatného ústredného orgánu štátnej správy alebo orgánu štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, štátny tajomník, verejný ochranca práv, generálny tajomník služobného úradu, predseda samosprávneho kraja, primátor alebo starosta, t. j. osoby, ktoré sa zúčastňovali politického riadenia verejnej správy, hoci s minimálnym

dvojročným časovým odstupom, ide o právnu úpravu, ktorá nezohľadňuje v dostatočnej miere ústavné zakotvenie prokuratúry v čl. 149 až 151 ústavy.

84. Osoba generálneho prokurátora, ktorý stojí na čele štátneho orgánu „sui generis“ a ktorého funkcia je prísne oddelená od funkcií v zákonodarnej moci a výkonnej moci (funkčná inkompatibilita), podobne aj osoba špeciálneho prokurátora, si vyžaduje vysokú mieru nezávislosti a nestrannosti. Tomu nezodpovedá ani právna úprava, ktorá výslovne počíta s tým, že kandidátom na funkciu generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora môže byť aj člen politickej strany alebo politického hnutia. Túto dimenziu vníma aj prezidentka republiky, ktorá nedávno verejne uviedla, že bude „*veľmi citlivo vyhodnocovať životný a profesijný život každého kandidáta a najmä politické záťaž, ktoré by mohol mať*“.
85. Inštitucionálna nezávislosť spočíva v súbore predpokladov, z ktorých najsilnejšími sú odborná úroveň a tie povahové vlastnosti, ktoré ich činia integrovanými osobnosťami (*primerane rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 13/99, Pl. ÚS 16/2000*). Práve od generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora, ktorí sú zároveň orgánmi činnými v trestnom konaní, sa očakáva dokonalá znalosť vnútorného usporiadania prokuratúry, jej vnútorných predpisov, personálnych i vecných otázok prokuratúry, ktorej sú reprezentantmi.
86. V tejto súvislosti možno poukázať, že: „*Je v záujme každého štátu, aby bol spravovaný a riadený kvalitne a profesionálne. Nie je preto diskrimináciou, že pre získanie verejných funkcií môžu byť nastavené určité parametre spočívajúce napríklad v požiadavke na stupeň odbornej kvalifikácie či dosiahnutia určitého veku. Tieto podmienky musia byť presne vymedzené ústavou a rozvedené v ďalších právnych predpisoch*“ (Klíma, K. et al. *Komentár k Ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň: Alex Čeněk, 2009, s. 1150-1151*). Uvedené vedie k záveru, že princíp delby moci, oddelenosť funkcie prokurátora od iných verejných funkcií, jeho nezávislosť/funkčná autonómia, zdržanlivosť pri výkone politických práv a zákaz politických vplyvov na jeho rozhodovanie prevažujú nad právom občana na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa § 30 ods. 4 ústavy.
87. Zákon č. 241/2020 Z. z. bezbrehým otvorením funkcie generálneho prokurátora osobám s právnickým vzdelaním a 15-ročnou praxou v akomkoľvek právnickom povolání nerešpektuje ústavné postavenie prokuratúry a generálneho prokurátora, vážne ohrozuje výkon činnosti celej sústavy orgánov prokuratúry, funkčnú autonómiu jednotlivých prokurátorov, čím narúša princíp právneho štátu, najmä delbu štátnej moci.
88. Zákonodarca pri kreovaní funkcie generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora nevezal na zreteľ rozsah ich právomocí, hierarchický model prokuratúry a koncepčné ústavné zakotvenie prokuratúry ako orgánu „sui generis“. Mechanický odkaz v dôvodovej správe na zahraničné právne úpravy, v ktorých orgány žaloby fungujú v rozličných režimoch a s rôznymi právomocami, neobstoja a navyše je **nepravdivý** (bližšie Sepeši, P. *Ako je to s generálnymi prokurátormi v Európe*. Prístupné na www.beta.ucps.sk).

V *Českej republike*, ktorá je Slovenskej republike svojou spoločnou históriou a právnym poriadkom najbližšie, je aktuálne najvyšším štátnym zástupcom štátny zástupca. Platí, že aj keď to nie je v zákone výslovne uvedené, vymenovať za najvyššieho štátneho zástupcu možno len osobu, ktorá je štátnym zástupcom. Zákon bude naplnený aj vtedy, ak by sa osoba stala štátnym zástupcom a bezprostredne potom by bola vymenovaná za najvyššieho štátneho zástupcu (bližšie Lata, J., Pavlík, J., Zezulová, J. *Zákon o státním zastupitelství. Komentář. Praha: Woters Kluwer ČR, 2020, s. 50*). Zároveň možno poukázať aj na stanovisko Benátskej komisie *k poľskej právnej úprave*, v ktorom zdôraznila, že nezávislosť a autonómia štátneho zastupiteľstva nie je tak kategorická ako u súdov, avšak zlúčenie úradu ministra spravodlivosti a najvyššieho štátneho zastupiteľstva, rozšírené právomoci najvyššieho štátneho zástupcu voči štátnemu zastupiteľstvu, rozšírené právomoci ministra spravodlivosti vo vzťahu k justícii podľa zákona o organizácii všeobecných súdov a slabá kontrola týchto právomocí vedú k nahromadeniu množstva právomocí do rúk jednej osoby. To má priame negatívne dôsledky na nezávislosť sústavy štátnych zastupiteľstiev z pohľadu politiky, tiež aj pre nezávislosť súdnictva, a tým pre oddelenie právomocí a právny štát v Poľsku (*stanovisko CDL-AD(2017)037, odseky 28 a 115*). Tendencie smerom k tomu, aby generálny prokurátor pochádzal z radov prokurátorov potvrdzuje aj *Bulharsko*, v ktorom od roku 2019 je na čele kariérny prokurátor, či *Holandsko*, v ktorom prokuratúru riadi kolektívny štvorčlenný orgán, ktorého tromi členmi sú prokurátori.

89. Ako ďalej z dôvodovej správy vyplýva, zákonodarca sa pri výbere a voľbe generálneho prokurátora inšpiroval reguláciou voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu. Akákoľvek legislatívna aktivita však musí ponímať nielen normatívnu legitimitu, ale mala by sa opierať aj o materiálne pramene práva a materiálne poznatky o fungovaní jednotlivých normatívnych inštitútov. Mám za to, že legislatívna inšpirácia zákonodarcu voľbou kandidátov na sudcov ústavného súdu je nevhodná. Sudca ústavného súdu je *de facto* „jeden medzi rovnými“, pričom generálny prokurátor sám autonómne riadi jednotnú hierarchicky usporiadanú sústavu štátnych orgánov realizujúcich právomoci v zásadných oblastiach výkonu spravodlivosti na báze subordinačnej metódy regulácie. Práve daný aspekt statusu generálneho prokurátora vyžaduje, aby kandidát adekvátne poznal prostredie prokuratúry a metódy jej riadenia. V tomto zmysle je generálny prokurátor nielen hierarchicky nadriadeným všetkých podriadených prokurátorov, ale z dôvodu ústavného konštituovania prokuratúry významnou inštitucionálnou zárukou fungovania prokuratúry na princípoch vlastného nezávislému orgánu ochrany práva.

B. NESÚLAD JEDNOTLIVÝCH USTANOVENÍ ZÁKONA Č. 241/2020 Z. Z. S ÚSTAVOU

B.1. K vymenovaniu do funkcie generálneho prokurátora kandidáta, ktorý nie je prokurátorom (bod 1 čl. I zákona č. 241/2020 Z. z. - § 7 ods. 3 a súvisiace ustanovenia novely zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre)

90. Viaceré ustanovenia zákona č. 241/2020 Z. z. sú nielen v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 150 a čl. 151 ústavy, ale *trpia* i ďalšími závažnými vadami, najmä preto, že nezohľadňujú obsahový význam čl. 150 a čl. 151 ústavy a súčasne nekorelujú s ostatnými ustanoveniami zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre“*) a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry (napr. v § 24a ods. 9 prvej vete je namiesto pojmu „zvolenie“ nesprávne použitý pojem „vymenovanie“).

B.1.1. K čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 150 a čl. 151 ústavy

91. Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy *„Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.“*

92. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy *„Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“*

93. Podľa čl. 150 ústavy *„Na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky.“*

94. Podľa čl. 151 ústavy *„Podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry ustanoví zákon.“*

95. Z právnej úpravy ustanovenej v čl. 151 ústavy vyplýva jednoznačný príkaz pre zákonodarcu zákonom ustanoviť podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní prokurátorov, o ich právach a povinnostiach a o organizácii prokuratúry.

96. Tento ústavný príkaz je premietnutý do právnej úpravy ustanovenej zákonom č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre a zákonom č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, ktoré sú organickými zákonmi, pretože ich existenciu výslovne predpokladá priamo ústava.

97. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre upravuje:

- a) postavenie a pôsobnosť prokuratúry,
- b) postavenie a pôsobnosť generálneho prokurátora Slovenskej republiky,
- c) postavenie a pôsobnosť hlavného európskeho prokurátora, európskeho prokurátora a európskeho delegovaného prokurátora v časti, v ktorej sa na nich nevzťahuje osobitný predpis,
- d) pôsobnosť ostatných prokurátorov,
- e) právomoci asistentov prokurátorov a právnych čakatel'ov prokuratúry,
- f) organizáciu a riadenie prokuratúry.

98. Zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry upravuje:
- postavenie prokurátorov, ich práva a povinnosti, vznik, zmenu a zánik služobného pomeru a nároky z toho vyplývajúce, zodpovednostné vzťahy, disciplinárne konanie a samosprávu prokurátorov,
 - postavenie právnych čakatel'ov prokuratúry, ich práva a povinnosti, vznik a zánik služobného pomeru a ich disciplinárnu zodpovednosť,
 - postavenie asistentov prokurátora.
99. Pri posudzovaní namietanej právnej úpravy ustanovenej v čl. I zákona č. 241/2020 Z. z., t. j. novely zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, ktorá umožňuje, aby za generálneho prokurátora mohol byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý nie je prokurátorom, **je nevyhnutné dať relevantnú odpoveď na základnú otázku, či podľa právneho poriadku Slovenskej republiky generálny prokurátor je prokurátorom. Ak totiž generálny prokurátor je prokurátorom, potom do funkcie generálneho prokurátora môže byť vymenovaný iba taký občan Slovenskej republiky, ktorý spĺňa rovnaké alebo prísnejšie podmienky ustanovené zákonom na vymenovanie do funkcie prokurátora.**
100. V nadväznosti na uvedené je potrebné najprv analyzovať právne postavenie a pôsobnosť prokuratúry v Slovenskej republike.
101. Legálna definícia prokuratúry je vymedzená v ustanovení § 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, podľa ktorého: *„Prokuratúra Slovenskej republiky je samostatná hierarchicky usporiadaná jednotná sústava štátnych orgánov na čele s generálnym prokurátorom Slovenskej republiky, v ktorej pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti.“*
102. Podľa § 38 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre sústavu prokuratúry tvoria tieto štátne orgány:
- Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, ktorej osobitnou súčasťou s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky je Úrad špeciálnej prokuratúry,
 - krajské prokuratúry,
 - okresné prokuratúry.
103. Na čele Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (*d'alej len „generálna prokuratúra“*) je generálny prokurátor (§ 41 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre), na čele krajských prokuratúr sú krajskí prokurátori (§ 42 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre) a na čele okresných prokuratúr sú okresní prokurátori (§ 43 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre).
104. **Princíp samostatnosti prokuratúry** vyjadruje, že prokuratúra plní svoje úlohy oddelene od iných štátnych orgánov. Tento princíp je zvýraznený aj v osobitných zákonných ustanoveniach (§ 5 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, § 26 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry), ktoré ukladajú povinnosť všetkým prokurátorom vykonávať svoje služobné povinnosti nestranne - pri plnení svojich

služobných povinností sa nesmú dať ovplyvniť individuálnymi alebo parciálnymi záujmami ani záujmami politických strán, nesmú podľahnúť tlaku verejnej mienky alebo oznamovacích prostriedkov a musia odmietnuť každý zásah, nátlak, vplyv alebo žiadosť, ktoré by mohli viesť k ohrozeniu ich nestrannosti.

Samostatnosť prokuratúry je vyjadrená aj v spôsobe financovania jej činnosti. Finančné prostriedky na jej činnosť sú vyčleňované zo štátneho rozpočtu na základe zákona o štátnom rozpočte na príslušný kalendárny rok. Generálna prokuratúra má vlastnú rozpočtovú kapitolu, je správcom tejto rozpočtovej kapitoly a v rámci nej finančne zabezpečuje činnosť podriadených prokuratúr.

105. **Princíp jednotnosti prokuratúry** znamená, že prokuratúra je navonok jednotným orgánom s jednotne stanovenými úlohami. Tento princíp umožňuje zastupiteľnosť jednotlivých prokurátorov pri plnení úloh patriacich do pôsobnosti prokuratúry.
106. **Princíp hierarchického usporiadania prokuratúry** je nevyhnutným predpokladom pre jednotné uplatňovanie zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov a pre jednotné uplatňovanie trestnej politiky. Nezávislosť súdov a sudcov totiž nevyhnutne vedie k ich nejednotnému rozhodovaniu. Musí preto existovať odborný orgán, ktorý síce nemôže zmeniť rozhodnutie súdu, ale môže dosiahnuť, aby rozhodnutie súdu preskúmal súd vyššieho stupňa.
107. Takto je vysvetlený princíp hierarchického usporiadania prokuratúry aj v Odporúčaní Rec(2000)19 členským štátom o postavení prokuratúry v systéme trestného súdnictva; bolo prijaté Výborom ministrov Rady Európy 6. októbra 2000.
108. Pre hierarchické usporiadanie prokuratúry sú charakteristické tieto znaky:
- a) podriadenosť orgánov prokuratúry na nižšom stupni orgánom prokuratúry na vyššom stupni,
 - b) hierarchické odovzdávanie pokynov.
109. Proti zneužitiu inštitútu hierarchického odovzdávania pokynov sú priamo v zákone ustanovené určité záruky, a to najmä:
- a) právo prokurátora, aby pokyn od nadriadeného prokurátora dostal v písomnej forme,
 - b) právo prokurátora odmietnuť splnenie pokynu, ktorý považuje za rozporný s právnym predpisom alebo svojím právnym názorom.
110. Pojem nadriadený prokurátor a okruh jemu podriadených prokurátorov vymedzuje ustanovenie § 54 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, a to v závislosti od toho, na aký účel je potrebné určiť, ktorý prokurátor má postavenie nadriadeného prokurátora a ktorí prokurátori sú mu v konkrétnej veci podriadení.
111. V § 54 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre sú podľa jednotlivých stupňov hierarchického usporiadania prokuratúry vymedzení nadriadení prokurátori a im podriadení prokurátori na účely hierarchického odovzdávania pokynov pri bežnej

organizácii, riadení a kontrole práce na prokuratúre, t. j. vo všeobecnosti podľa § 6 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Podľa tohto ustanovenia na účely bežnej organizácie, riadenia a kontroly práce na prokuratúre je generálny prokurátor nadriadeným prokurátorom každému prokurátorovi, bez ohľadu na stupeň prokuratúry, na ktorom vykonáva svoju funkciu.

112. V § 54 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre sú podľa jednotlivých stupňov hierarchického usporiadania prokuratúry vymedzení nadriadení prokurátori a im podriadení prokurátori na účely konania už či podľa osobitného zákona [napr. zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok, zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok, zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)] alebo samotného zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v konaní o proteste prokurátora a na vybavenie podnetu. Podľa tohto ustanovenia na účely konania v konkrétnej veci už či podľa osobitného zákona alebo zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre je generálny prokurátor nadriadeným prokurátorom špeciálneho prokurátora, prokurátora generálnej prokuratúry (okrem prokurátora Úradu špeciálnej prokuratúry), krajského prokurátora a prokurátora krajskej prokuratúry. A len pre úplnosť dodávam, že podľa tohto ustanovenia je nadriadeným prokurátorom špeciálny prokurátor, ak ide o prokurátora Úradu špeciálnej prokuratúry a príslušný krajský prokurátor, ak ide o okresného prokurátora alebo prokurátora okresnej prokuratúry. Z uvedenej právnej úpravy vyplýva, že v konaniach v konkrétnej veci a pri vybavovaní podnetov má každý prokurátor len jedného nadriadeného prokurátora. V hierarchii vyššie postavený prokurátor môže mať dosah na konanie konkrétneho v hierarchii nižšie postaveného prokurátora len nepriamo - prostredníctvom toho prokurátora, ktorý je jeho nadriadeným prokurátorom podľa § 54 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, a každý z týchto prokurátorov má zákonom priznané právo na vlastný právny názor (§ 6 ods. 7 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre) a zákonnú povinnosť odmietnuť splnenie pokynu, ak by jeho splnením spáchal trestný čin, priestupok, iný správny delikt alebo disciplinárne previnenie (§ 6 ods. 4 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre).
113. Podľa § 54 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre ustanovenia odsekov 1 a 2 sa nevzťahujú na európskeho prokurátora a európskeho delegovaného prokurátora pri plnení úloh Európskej prokuratúry. Nadriadeným prokurátorom prokurátora Európskej prokuratúry vo veciach patriacich do pôsobnosti Európskej prokuratúry je prokurátor Európskej prokuratúry alebo orgán Európskej prokuratúry podľa osobitného predpisu. To znamená, že ani generálny prokurátor, ani ďalší nadriadení prokurátori uvedení v odsekoch 1 a 2 nie sú nadriadenými prokurátormi vo vzťahu k európskemu prokurátorovi alebo európskemu delegovanému prokurátorovi pri plnení úloh Európskej prokuratúry.
114. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre súčasne ustanovuje, ktorý prokurátor je nadriadeným prokurátorom podľa Trestného poriadku. V § 54 ods. 4 ustanovuje, že „Tam, kde sa v osobitnom zákone upravujúcom trestné konanie používa pojem nadriadený orgán prokurátora, rozumie sa tým nadriadený prokurátor uvedený v odsekoch 1 až 3.“

Z toho vyplýva, že aj na účely trestného konania podľa Trestného poriadku (s výnimkou vecí, ktoré patria do pôsobnosti Európskej prokuratúry) má generálny prokurátor postavenie nadriadeného prokurátora.

115. **Ak generálny prokurátor má postavenia nadriadeného prokurátora, je prokurátorom - má práva a povinnosti prokurátora**, vykonáva pôsobnosť prokuratúry v rozsahu ustanovenom zákonom (§ 4 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre), teda je aj orgánom činným v trestnom konaní (§ 10 ods. 1 Trestného poriadku), svoje úlohy vykonáva vo verejnom záujme na základe zákona a prostriedkami ustanovenými zákonom (§ 5 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre) a rovnako, ako každý prokurátor, aj generálny prokurátor je disciplinárne zodpovedný za disciplinárne previnie, ktorým je zavinené nesplnenie alebo porušenie povinností prokurátora, správanie prokurátora, ktoré vzbudzuje oprávnené pochybnosti o jeho svedomitosti a nestrannosti pri rozhodovaní, a správanie prokurátora na verejnosti, ktoré znižuje vážnosť prokuratúry (napr. § 187 ods. 1, § 188 ods. 1, § 189 ods. 4, § 192 ods. 12 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry).
116. Generálny prokurátor má služobný preukaz prokurátora. Služobný preukaz prokurátora je verejná listina, ktorou prokurátor preukazuje svoju totožnosť, funkciu a príslušnosť k prokuratúre (§ 5 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry).
117. Zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry sa vzťahuje aj na generálneho prokurátora, ak osobitný zákon neustanovuje inak (§ 258 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry).
118. **Konštatovanie, že generálny prokurátor je prokurátorom, možno vyvodit' aj priamo zo znenia ústavy, ktorá na jednej strane v čl. 150 vymedzuje postavenie generálneho prokurátora a spôsob vzniku a zániku jeho funkcie s tým, že v čl. 151 predpokladá existenciu zákona, ktorý ustanoví podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní prokurátorov, a na strane druhej neustanovuje - na rozdiel od iných ústavných činiteľ'ov - žiadne predpoklady na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora ani funkčné obdobie generálneho prokurátora.**
119. Konkrétne ústava vo vzťahu k jednotlivým ústavným činiteľ'om ustanovuje, že:

Za predsedu a podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky môže byť zvolený každý občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do národnej rady (čl. 61 ods. 2 ústavy). Tá istá osoba môže byť zvolená za predsedu a podpredsedu najvyššieho kontrolného úradu najviac v dvoch po sebe nasledujúcich sedemročných obdobiach (čl. 61 ods. 3 ústavy).

Za poslanca národnej rady možno zvoliť občana, ktorý má volebné právo, dosiahol vek 21 rokov a má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky (čl. 74 ods. 2 ústavy). Vol'by sa

musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom (čl. 30 ods. 2 ústavy).

Za prezidenta Slovenskej republiky možno zvoliť každého občana Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný za poslanca národnej rady a v deň voľby dosiahol vek 40 rokov (čl. 103 ods. 1 ústavy). Tá istá osoba môže byť zvolená za prezidenta najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach (čl. 103 ods. 2 ústavy). Prezidenta volia občania Slovenskej republiky v priamych voľbách tajným hlasovaním na päť rokov (čl. 101 ods. 2 prvá veta ústavy).

Za sudcu ústavného súdu môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do národnej rady, dosiahol vek 40 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie a je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolání. Tá istá osoba nemôže byť opakovane vymenovaná za sudcu ústavného súdu (čl. 134 ods. 3 ústavy). Sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh národnej rady na dvanásť rokov prezident Slovenskej republiky (čl. 134 ods. 2 druhá veta).

Za predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky a za člena Súdnej rady Slovenskej republiky, ktorého volí a odvoláva národná rada, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky a ktorého vymenúva a odvoláva vláda, možno ustanoviť osobu, ktorá je bezúhonná, má vysokoškolské právnické vzdelanie a najmenej 15 rokov odbornej praxe (čl. 141a ods. 2 ústavy). Výkon funkcie predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky je nezlučiteľný s funkciou v inom orgáne verejnej moci, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom, s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti (čl. 141a ods. 3 ústavy). Funkčné obdobie členov Súdnej rady Slovenskej republiky je päť rokov. Tú istú osobu možno zvoliť za predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky, zvoliť alebo vymenovať za člena Súdnej rady Slovenskej republiky najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach (čl. 141a ods. 4 ústavy).

Za sudcu môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do národnej rady, dosiahol vek 30 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie a spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne. Ďalšie predpoklady na vymenovanie za sudcu a jeho funkčný postup, ako aj rozsah imunity sudcov ustanoví zákon (čl. 145 ods. 2 ústavy). Ak je vymenovaný sudca členom politickej strany alebo politického hnutia, je povinný vzdať sa členstva v nich ešte pred zložením sľubu (čl. 145a ods. 1 ústavy). Výkon funkcie sudcu je nezlučiteľný s funkciou v inom orgáne verejnej moci, vrátane funkcie predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom, s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku, vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti a členstva v Súdnej rade

Slovenskej republiky (čl. 145a ods. 2 druhá veta ústavy). Sudcov vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky; vymenúva ich bez časového obmedzenia (čl. 145 ods. 1 ústavy).

Predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a podpredseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vymenúva na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky zo sudcov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prezident Slovenskej republiky na päť rokov. Tá istá osoba môže byť vymenovaná za predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky alebo za podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach. (čl. 145 ods. 3 prvá a druhá veta ústavy).

Za verejného ochrancu práv možno zvoliť občana Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný za poslanca národnej rady a v deň voľby dosiahol vek 35 rokov. Verejný ochranca práv nemôže byť členom politickej strany ani politického hnutia (čl. 151 ods. 3 druhá veta ústavy). Verejného ochrancu práv volí národná rada na obdobie piatich rokov z kandidátov, ktorých jej navrhne najmenej 15 poslancov národnej rady (čl. 151 ods. 3 prvá veta).

120. Na základe uvedenej právnej úpravy možno nielen konštatovať, že generálny prokurátor je prokurátorom, ale možno vyvodiť aj jednoznačný záver, že **za generálneho prokurátora môže byť vymenovaný iba prokurátor**. Je to jediný rozumný dôvod, pretože neexistuje iný rozumný dôvod, prečo predpoklady na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora a funkčné obdobie generálneho prokurátora nie sú vymedzené priamo v ústave. **Ak ústavodarca na rozdiel od ostatných ústavných činiteľov priamo v ústave neustanovil, aké predpoklady musí spĺňať kandidát na generálneho prokurátora a aké je funkčné obdobie generálneho prokurátora, nepochybne mal za to, že za generálneho prokurátora môže byť vymenovaný iba prokurátor s tým, že v súlade s čl. 151 ústavy predpoklady na vymenovanie do funkcie prokurátora ustanoví zákon, ktorý súčasne ustanoví, aké predpoklady musí spĺňať prokurátor na to, aby bol vymenovaný do funkcie generálneho prokurátora.**

121. Inými slovami, **bez zmeny ústavy do funkcie generálneho prokurátora môže byť vymenovaný iba prokurátor alebo taký občan Slovenskej republiky, ktorý sa stane prokurátorom pred vymenovaním do funkcie generálneho prokurátora. To však znamená, že musí spĺňať zákonné predpoklady nielen na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora, ale aj na vymenovanie do funkcie prokurátora.**

122. Predpoklady na vymenovanie do funkcie prokurátora sú ustanovené v § 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, podľa ktorého:

„(1) Služobný pomer prokurátora vzniká vymenovaním do funkcie prokurátora.

(2) Do funkcie prokurátora možno vymenovať štátneho občana Slovenskej republiky, ktorý

a) v deň vymenovania dosiahol vek najmenej 25 rokov,

- b) získal vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo na právnickej fakulte vysokej školy v Slovenskej republike alebo má uznaný doklad o vysokoškolskom právnickom vzdelaní druhého stupňa vydaný zahraničnou vysokou školou; ak získal vysokoškolské vzdelanie najprv v prvom stupni a následne v druhom stupni, vyžaduje sa, aby v oboch stupňoch získal vzdelanie v odbore právo,
- c) má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu a je zdravotne spôsobilý na výkon funkcie prokurátora,
- d) je bezúhonný a jeho morálne vlastnosti dávajú záruku, že funkciu prokurátora bude riadne vykonávať,
- e) ovláda štátny jazyk,
- f) má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky,
- g) nie je členom politickej strany ani politického hnutia,
- h) zložil odbornú justičnú skúšku,
- i) úspešne absolvoval výberové konanie, ak tento zákon neustanovuje inak (§ 8 ods. 1),
- j) súhlasí s vymenovaním do funkcie prokurátora na určenú prokuratúru; súhlas musí mať písomnú formu.

(3) Za odbornú justičnú skúšku podľa tohto zákona sa považuje aj advokátska skúška a notárska skúška. Generálny prokurátor môže uznať za odbornú justičnú skúšku podľa tohto zákona aj inú odbornú právnickú skúšku.

(4) Generálny prokurátor môže po vyjadrení Rady prokurátorov Slovenskej republiky (ďalej len "rada prokurátorov") výnimočne odpustiť vykonanie odbornej justičnej skúšky uchádzačovi o funkciu prokurátora, ktorý je preukázateľne vedeckou alebo inou významnou osobnosťou v odbore práva, ak je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolaní. Justičnú skúšku možno odpustiť postupom podľa predchádzajúcej vety aj u toho, kto konal a rozhodoval najmenej 15 rokov v oblasti verejnej správy alebo pôsobil v oblasti tvorby legislatívy a pre výkon funkcie prokurátora sú jeho odborné skúsenosti a znalosti potrebné.

(5) Za bezúhonného sa na účely tohto zákona nepovažuje ten, kto bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, a v prípade obzvlášť závažného zločinu, trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa, trestného činu prijímania úplatku, trestného činu podplácania a trestného činu nepriamej korupcie aj ten, komu bolo odsúdenie za takýto trestný čin zahladené alebo na ktorého sa hľadá, akoby nebol pre takýto trestný čin odsúdený. Bezúhonnosť sa preukazuje odpisom registra trestov. Na účel preukázania bezúhonnosti podľa tohto zákona štátny občan Slovenskej republiky poskytne údaje potrebné na vyžiadanie odpisu registra trestov. Údaje podľa tretej vety generálna prokuratúra bezodkladne zašle v elektronickej podobe registru trestov generálnej prokuratúry na vydanie odpisu registra trestov.

(6) Podmienky na vymenovanie do funkcie prokurátora uvedené v odseku 2 musí prokurátor spĺňať po celý čas trvania služobného pomeru prokurátora.

(7) Do funkcie prokurátora nemožno vymenovať uchádzača o funkciu prokurátora, ktorý bol

- a) prokurátorom, ak bol z tejto funkcie odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia o zbavení výkonu funkcie prokurátora,
- b) sudcom, ak bol z tejto funkcie odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia pre čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom funkcie sudcu,
- c) advokátom, ak bol vyčiarknutý zo zoznamu advokátov, zoznamu euroadvokátov, zoznamu zahraničných advokátov alebo zoznamu medzinárodných advokátov na základe disciplinárneho rozhodnutia,
- d) komerčným právnikom, ak bol vyčiarknutý zo zoznamu komerčných právnikov na základe disciplinárneho rozhodnutia,
- e) notárom alebo notárskym kandidátom, ak bol odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia, alebo
- f) súdnym exekútorom alebo exekútorským kandidátom, ak bol odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia.“

123. Na túto právnu úpravu nadväzovala právna úprava predpokladov na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora v § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, ktorá znela takto: *„Za generálneho prokurátora môže byť vymenovaný len prokurátor, ktorý dosiahol vek najmenej 40 rokov, ak s vymenovaním súhlasí a ak aspoň desať rokov vykonával funkciu prokurátora, sudcu alebo advokáta, z toho najmenej päť rokov funkciu prokurátora alebo sudcu. Splnenie týchto podmienok overuje národná rada pred hlasovaním o návrhu na vymenovanie.“*
124. Doterajšia právna úprava predpokladov na vymenovanie do funkcie prokurátora ustanovená v § 6 ods. 2, 6 a 7 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry sa napadnutou novelizáciou zákona nemení (čl. IV zákona č. 241/2020 Z. z.). Napadnutou novelizáciou zákona sa však podstatným spôsobom menia predpoklady na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora (§ 7 ods. 3 v čl. I zákona č. 241/2020 Z. z.).
125. Podľa § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. za generálneho prokurátora môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do národnej rady, dosiahol vek 40 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolaní, je bezúhonný, posledné dva roky pred vymenovaním nevykonával funkciu prezidenta Slovenskej republiky, poslanca národnej rady, poslanca Európskeho parlamentu, člena vlády, predsedu, vedúceho, riaditeľa alebo podpredsedu ostatného ústredného orgánu štátnej správy alebo orgánu štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, štátneho tajomníka, verejného ochrancu práv, generálneho tajomníka služobného úradu, predsedu samosprávneho kraja, primátora alebo starostu, a jeho morálne vlastnosti a doterajší život dávajú záruku, že funkciu generálneho prokurátora bude riadne a čestne vykonávať. Splnenie týchto podmienok overuje príslušný výbor národnej rady pred hlasovaním o návrhu na vymenovanie.

126. Z porovnania doterajšej a novej právnej úpravy predpokladov na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora ustanovených v § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre vyplýva, že rozhodovanie o tom, kto bude vymenovaný do funkcie generálneho prokurátora na sedemročné funkčné obdobie, zákonodarca v rozhodujúcej miere zveril aktuálnemu politickému zoskupeniu v národnej rade.

127. Čl. 150 ústavy totiž ustanovuje **delenú právomoc pri rozhodovaní o obsadení funkcie generálneho prokurátora**, a to:

1. Národnej rady Slovenskej republiky, do právomoci ktorej patrí:

- a) povinnosť národnej rady overiť ešte pred samotným hlasovaním, či kandidáti na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora spĺňajú podmienky ustanovené zákonom, t. j. ustanovením § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (§ 7 ods. 3 posledná veta zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre a § 125 ods. 4 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky),
- b) právomoc poslancov národnej rady voľbou rozhodnúť o jednotlivých kandidátoch na funkciu generálneho prokurátora, t. j. ktorého prokurátora navrhnú prezidentovi Slovenskej republiky na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora (čl. 150 ústavy, § 123 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky),

2. prezidenta Slovenskej republiky, do právomoci ktorého patrí:

- a) povinnosť zaoberať sa návrhom národnej rady na vymenovanie generálneho prokurátora (I. ÚS 39/93, PL. ÚS 4/2012),
- b) vymenovať kandidáta navrhnutého národnou radou do funkcie generálneho prokurátora v primeranej lehote, ak bol zvolený postupom v súlade s právnymi predpismi (PL. ÚS 4/2012) a prijať jeho sľub (čl. 150 ústavy, § 7 ods. 2 a § 8 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre),
- c) oznámiť národnej rade, že navrhnutého kandidáta nevymenuje za generálneho prokurátora; nevymenovať kandidáta môže len z dôvodu, že nespĺňa 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) - prezident uvedie dôvody nevymenovania, pričom tieto nesmú byť svojvoľné (PL. ÚS 4/2012),
- d) požiadať národnú radu o predloženie nového návrhu, ak vymenovaný generálny prokurátor odmietne zložiť sľub alebo sľub zloží s výhradou (§ 7 ods. 9 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre).

128. V rámci takto vymedzenej delenej právomoci aktuálne politické zoskupenie v parlamente získa na základe novej právnej úpravy výlučné oprávnenie rozhodovať o tom, ktorého kandidáta navrhne prezidentovi Slovenskej republiky na vymenovanie za generálneho prokurátora. Podľa doterajšej právnej úpravy voľba kandidáta na funkciu generálneho

prokurátora v parlamente bola obmedzená len na prokurátorov a prokurátorom sa mohol stať **iba ten, kto úspešne absolvoval náročné výberové konanie a svoje odborné predpoklady na výkon funkcie prokurátora preukázal aj úspešným zložením odbornej justičnej skúšky pred skúšobnou komisiou v Justičnej akadémii Slovenskej republiky** (výnimky, ktoré pripúšťa zákon, sa už v praxi neuplatňujú). Za generálneho prokurátora mohol byť vymenovaný iba prokurátor, ktorý aspoň desať rokov vykonával funkciu prokurátora, sudcu alebo advokáta, z toho najmenej päť rokov funkciu prokurátora alebo sudcu. Nová právna úprava, ktorá medzi predpoklady na vymenovanie za generálneho prokurátora zaraďuje akúkoľvek činnosť najmenej 15 rokov v právnickom povolaní, je vágna a nedáva žiadnu záruku, že generálny prokurátor, ktorý nikdy nebol prokurátorom, bude vedieť vykonávať povolanie prokurátora, že bude schopný riadiť a kontrolovať činnosť ostatných prokurátorov a zamestnancov na prokuratúre.

129. **Namietaná právna úprava ustanovuje menej náročné podmienky na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora ako na vymenovanie do funkcie prokurátora a bez akejkoľvek opory v ústave umožňuje, aby za generálneho prokurátora bol vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý nie je prokurátorom.**
130. Na základe tejto novej právnej úpravy, ktorá ustanovuje menej náročné predpoklady na funkciu generálneho prokurátora, došlo k situácii, že sa súčasne zmenili predpoklady aj na ustanovenie do funkcie európskeho prokurátora a európskeho delegovaného prokurátora v Európskej prokuratúre za Slovenskú republiku podľa nariadenia Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry (Ú. v. EÚ L 283, 31.10.2017).
131. Aj odbor legislatívy a aproximácie práva Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky vo svojom stanovisku k návrhu zákona (parlamentná tlač 108) č.: CRD-1015/2020 z 24. júna 2020 upozornil, že: *„V súvislosti s úpravou podmienok na vymenovanie za generálneho prokurátora len mimo rozsahu návrhu zákona poukazujeme na skutočnosť, že v zákone č. 286/2018 Z. z. o výbere kandidátov na funkciu európskeho prokurátora a európskeho delegovaného prokurátora v Európskej prokuratúre vykonávajúcim nariadenia Rady 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry, najmä jeho čl. 16 ods. 1 písm. c) (uchádzač o funkciu európskeho prokurátora musí mať kvalifikáciu požadovanú na obsadenie najvyšších prokurátorských a sudcovských funkcií) sa za vzor podmienok pre kandidátov na funkciu európskeho prokurátora vzali podmienky na vymenovanie na generálneho prokurátora. Po prijatí návrhu zákona však už budú predpoklady kladené na kandidátov na funkciu európskeho prokurátora prísnejšie, ako na vymenovanie na generálneho prokurátora.“*
132. **Ak ústava v časti upravujúcej postavenie a spôsob kreovania funkcie generálneho prokurátora neustanovuje, že do funkcie generálneho prokurátora možno vymenovať aj občana Slovenskej republiky, ktorý nie je prokurátorom, oporu v ústave nemôže mať zákon, ktorý dovoľuje, aby do funkcie generálneho**

prokurátora bol vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý nie je prokurátorom, a ktorý ani nespĺňa podmienky na vymenovanie do funkcie prokurátora. Preto právna úprava ustanovená v § 7 ods. 3 napadnutého zákona prekračuje medze ústavnej úpravy, a tým porušuje nielen čl. 2 ods. 2 ústavy, ale aj čl. 150 a 151 ústavy.

133. Takéto tvrdenie vo svojej podstate podporuje aj nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 12/98 zo 17. novembra 1998 vo veci dočasného pozbavenia výkonu funkcie sudcu ústavného súdu podľa už zrušeného zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov. V tomto náleze ústavný súd konštatoval, že vzhľadom na to, že súčasťou ústavnej úpravy postavenia ústavných činiteľov Slovenskej republiky nie je aj dočasné pozbavenie ich funkcií, oporu v ústave nemôže mať zákon, ktorý dočasné pozbavenie výkonu funkcií ústavných činiteľov dovoľuje.
134. **Oporu v ústave nemôže mať zákon ani vtedy, ak právnym následkom kreovania funkcie generálneho prokurátora podľa čl. 150 ústavy je nielen vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora, ale aj vznik funkcie prokurátora po skončení výkonu funkcie generálneho prokurátora (§ 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. a § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z.).**
135. Podľa § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. „Ak je za generálneho prokurátora vymenovaný prokurátor, ktorý v čase vymenovania nie je prokurátorom generálnej prokuratúry, stáva sa dňom zloženia sľubu prokurátorom generálnej prokuratúry. Ak je za generálneho prokurátora vymenovaná osoba, ktorá nie je v čase vymenovania prokurátorom, stáva sa dňom zloženia sľubu prokurátorom generálnej prokuratúry; po uplynutí funkčného obdobia generálneho prokurátora alebo zániku výkonu funkcie generálneho prokurátora zostáva prokurátorom generálnej prokuratúry.“
136. Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. „Služobný pomer prokurátora vzniká vymenovaním do funkcie prokurátora alebo spôsobom uvedeným v osobitnom predpise.“
137. **Právna úprava ustanovená v čl. 150 ústavy priznáva prezidentovi Slovenskej republiky právo na návrh národnej rady vymenovať do funkcie generálneho prokurátora, nie prokurátora. S vymenovaním do funkcie generálneho prokurátora nespája vznik funkcie prokurátora. V právnom štáte právnu úpravu ustanovenú v čl. 150 ústavy nemožno obísť tak, že zákon bez akejkoľvek opory v ústave prizná prezidentovi Slovenskej republiky vo svojej podstate kreačné právomoci, ktoré mu ústava nepriznáva (ten, koho vymenuje za generálneho prokurátora, sa stane na základe zákona prokurátorom). Právna úprava ustanovená zákonom č. 241/2020 Z. z. aj z tohto dôvodu prekračuje medze právnej úpravy ustanovenej v čl. 150**

ústavy.

138. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti opakovane zdôraznil, že právomoc zákonodarcu uznávať sa na zákonoch nesmie byť výrazom jeho svojvôle. Viackrát konštatoval (napr. PL. ÚS 17/08), že: „Národná rada je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány SR (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou (PL. ÚS 15/98). Článok 1 v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy ustanovuje základné princípy pôsobenia všetkých štátnych orgánov SR, vrátane národnej rady pri tvorbe práva, teda pri prijímaní zákonov. Ustanovenie čl. 1 ods. 1 ústavy ukladá aj zákonodarcovi povinnosť chrániť princípy materiálneho právneho štátu. Pokiaľ zákonodarný orgán nepostupuje v súlade s ustanoveniami ústavy, poruší tým aj princíp ústavnosti vyplývajúci z čl. 1 ústavy. Týmto ustanovením je tak predurčená kvalita normotvornej činnosti zákonodarcu. Pri aplikácii ústavy sa žiadne z jej ustanovení nemôže vyčleňovať z kontextu a interpretovať izolovane. Pri interpretácii a aplikácii ústavy nemožno porušovať či ignorovať vzájomnú súvislosť medzi tými ustanoveniami, ktoré na seba významovo nadväzujú. Princíp právneho štátu sa v rámci tvorby zákona dodrží vtedy, ak je prijatý zákon v súlade so všetkými ustanoveniami ústavy, ktoré sú vo významovej a príčinnej súvislosti so vzťahmi, ktoré prijatý zákon upravuje (m. m. PL. ÚS 32/95).“

139. Na základe uvedeného zastávam názor, že právna úprava ustanovená čl. I zákona č. 241/2020 Z. z. nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 150 a 151 ústavy.

B.1.2. K čl. 30 ods. 4 ústavy

140. Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy „Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“

141. Zákonodarcu sa čl. 30 ods. 4 ústavy dôsledne neriadil pri schvaľovaní právnej úpravy ustanovenej v čl. I zákona č. 241/2020 Z. z., čo je zrejme najmä z ustanovenia § 7 ods. 3 a § 7 ods. 10 tohto zákona.

142. Podľa § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. „Za generálneho prokurátora môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do národnej rady, dosiahol vek 40 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolani, je bezúhonný, posledné dva roky pred vymenovaním nevykonával funkciu prezidenta Slovenskej republiky, poslanca národnej rady, poslanca Európskeho parlamentu, člena vlády, predsedu, vedúceho, riaditeľa alebo podpredsedu ostatného ústredného orgánu štátnej správy alebo orgánu štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, štátneho tajomníka, verejného ochrancu práv, generálneho tajomníka služobného úradu, predsedu samosprávneho kraja, primátora alebo starostu, a jeho morálne vlastnosti a doterajší život dávajú záruku, že funkciu generálneho prokurátora bude riadne a čestne vykonávať.“

Splnenie týchto podmienok overuje príslušný výbor národnej rady pred hlasovaním o návrhu na vymenovanie.“

143. Podľa § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. „*Ak je za generálneho prokurátora vymenovaný prokurátor, ktorý v čase vymenovania nie je prokurátorom generálnej prokuratúry, stáva sa dňom zloženia sľubu prokurátorom generálnej prokuratúry. Ak je za generálneho prokurátora vymenovaná osoba, ktorá nie je v čase vymenovania prokurátorom, stáva sa dňom zloženia sľubu prokurátorom generálnej prokuratúry; po uplynutí funkčného obdobia generálneho prokurátora alebo zániku výkonu funkcie generálneho prokurátora zostáva prokurátorom generálnej prokuratúry.*“
144. Táto právna úprava je nesystémovým zásahom do právnej úpravy ustanovenej zákonom č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre a zákonom č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry.
145. **Podľa doterajšej právnej úpravy za generálneho prokurátora mohol byť vymenovaný len prokurátor a každý občan Slovenskej republiky mal garantované rovnaké podmienky na prístup k funkcii prokurátora. To sa zmenilo novou právnou úpravou ustanovenou zákonom č. 241/2020 Z. z., ktorá umožňuje, aby generálnym prokurátorom sa stal aj štátny občan Slovenskej republiky, ktorý nie je prokurátorom, s tým, že vymenovaním do funkcie generálneho prokurátora mu vznikne aj funkcia prokurátora, a to aj v prípade, ak nespĺňa predpoklady na vymenovanie do funkcie prokurátora ustanovené v § 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. A nielen to. Stane sa dokonca prokurátorom generálnej prokuratúry, a to aj v prípade, ak nespĺňa podmienky na funkčný postup na generálnu prokuratúru ustanovené v § 20 ods. 2 a 3 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry.**
146. **To znamená, že nová právna úprava negarantuje všetkým občanom Slovenskej republiky prístup k verejnej funkcii za rovnakých podmienok.**
147. Podľa doterajšej právnej úpravy ustanovenej v § 6 až 8 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och sa prokurátorom mohol stať iba ten občan Slovenskej republiky, ktorý bol vymenovaný do funkcie prokurátora. Podľa novej právnej úpravy sa prokurátorom stáva - priamo zo zákona vymenovaním do funkcie generálneho prokurátora - aj generálny prokurátor, ak v čase vymenovania to funkcie generálneho prokurátora nebol prokurátorom; prokurátorom sa stáva dňom zloženia sľubu a týmto dňom mu vzniká aj služobný pomer prokurátora (§ 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z., § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z.).
148. Z právnej úpravy ustanovenej v § 6 a 8 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry vyplýva, že:

1. za prokurátora možno vymenovať iba občana Slovenskej republiky, ktorý spĺňa predpoklady na vymenovanie za prokurátora ustanovené zákonom (v § 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),
 2. podmienky na vymenovanie do funkcie prokurátora uvedené v § 6 ods. 2 musí prokurátor spĺňať po celý čas trvania služobného pomeru prokurátora (§ 6 ods. 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),
 3. prokurátora vymenúva do funkcie generálny prokurátor na základe úspešného absolvovania výberového konania pred výberovou komisiou zloženou z odborníkov [§ 6 ods. 2 písm. i), § 7 až 8 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry]; bez výberového konania vymenuje právneho čakatel'a prokuratúry, ktorý úspešne zložil odbornú justičnú skúšku [§ 6 ods. 2 písm. i), § 8 ods. 1, § 236 ods. 2 písm. f), § 237 a 238 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry];
 4. prokurátorovi vzniká právo vykonávať funkciu prokurátora dňom zloženia sľubu (sľub skladá do rúk generálneho prokurátora; text sľubu je ustanovený zákonom) (§ 8 ods. 3 a 5 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),
 5. prokurátor potvrdí zloženie sľubu svojím podpisom na listine s textom sľubu; na tejto listine musí byť uvedený dátum zloženia sľubu - ak prokurátor odmietne zložiť sľub alebo zloží sľub s výhradou, vymenovanie do funkcie prokurátora je neplatné (§ 8 ods. 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),
 6. prokurátor sa vymenúva do funkcie prokurátora bez časového obmedzia na určenú okresnú prokuratúru [§ 8 ods. 1, § 8 ods. 2 písm. b) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry],
 7. prokurátor sa môže stať prokurátorom generálnej prokuratúry len na základe preloženia na generálnu prokuratúru, a to za podmienok ustanovených zákonom (§ 10, § 20, § 21, § 21a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),
 8. na generálnu prokuratúru možno preložiť len prokurátora, ktorý dosiahol aspoň desať rokov započítateľnej praxe, z toho aspoň sedem rokov výkonu funkcie prokurátora (§ 10 ods. 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),
 9. na generálnu prokuratúru možno preložiť prokurátora len v súlade so zásadami funkčného postupu prokurátorov schválených generálnym prokurátorom a Radou prokurátorov Slovenskej republiky (§ 10 ods. 5 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),
 10. prokurátorom generálnej prokuratúry môže byť len prokurátor, ktorý úspešne absolvoval výberové konanie na funkciu prokurátora generálnej prokuratúry alebo funkciu vedúceho prokurátora na generálnej prokuratúre pred výberovou komisiou zloženou z odborníkov; to neplatí, ak ide o vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora a zvolenie špeciálneho prokurátora (§ 20 ods. 2 a 3, § 21 a 21a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry).
149. Na právnych čakatel'ov prokuratúry sa vzťahujú ustanovenia § 234 až 251b zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry.

150. Právnym čakaťom prokuratúry sa môže stať iba občan Slovenskej republiky, ktorý úspešne absolvoval výberové konanie a spĺňa ostatné podmienky ustanovené zákonom (§ 236 a 237 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry). Právny čakať prokuratúry sa pripravuje na výkon funkcie prokurátora počas prípravnej praxe podľa určeného rozvrhu; súčasťou prípravnej praxe je aj povinná účasť na špecializovanom kvalifikačnom vzdelávaní (§ 248 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry). Prípravná prax je trojročná, možno ju skrátiť, nesmie byť však kratšia ako 18 mesiacov.
151. Počas celej prípravnej praxe musí právny čakať prokuratúry plniť svoje základné povinnosti, medzi ktoré patrí aj povinnosť vykonávať svoju funkciu nestranne a politicky neutrálne, povinnosť deklarovať v majetkovom priznaní svoje majetkové pomery a majetkové pomery manžela a neplnoletých detí, ktorí s ním žijú v spoločnej domácnosti a preukazovať spôsob nadobudnutia svojho majetku (§ 246 a 247 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry). Za porušenie svojich povinností je disciplinárne zodpovedný (§ 251a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry). Počas prípravnej praxe je priebežne hodnotený a už po uplynutí jedného roka ho možno z funkcie právneho čakaťa odvolať, ak prípravná prax neplní svoj účel (§ 250 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry).
152. Odbornú justičnú skúšku vykoná právny čakať prokuratúry pred skúšobnou komisiou Justičnej akadémie Slovenskej republiky. Ak právny čakať prokuratúry úspešne zložil odbornú justičnú skúšku a ak spĺňa ostatné podmienky na vymenovanie do funkcie prokurátora, generálny prokurátor ho vymenuje do funkcie prokurátora od prvého dňa nasledujúceho po mesiaci, v ktorom úspešne zložil odbornú justičnú skúšku (§ 251 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry).
153. **Z právnej úpravy ustanovenej zákonom č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry jednoznačne vyplýva, že tento zákon ustanovuje prísnejšie podmienky na vymenovanie nielen do funkcie prokurátora, ale aj do funkcie právneho čakaťa prokuratúry, ako ustanovuje nová právna úprava na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora.**
154. Predpoklady ustanovené v § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. na vymenovanie za generálneho prokurátora, a to ani v spojení s § 7 ods. 5 tohto zákona, ktorý ustanovuje obsahové náležitosti návrhu na voľbu kandidáta na generálneho prokurátora, nie sú tak náročné, ako na vymenovanie do funkcie prokurátora ustanovené zákonom č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry. Dokonca sú menej náročné, ako predpoklady na vymenovanie do funkcie právneho čakaťa prokuratúry ustanovené zákonom č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry.

155. Nová právna úprava § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. totiž umožňuje, **aby za generálneho prokurátora bol vymenovaný aj občan Slovenskej republiky, ktorý**
1. má síce vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, ale to nie je to isté, ako vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo na právnickej fakulte vysokej školy v Slovenskej republike [§ 7 ods. 3 a 5 písm. c) druhý bod zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. a § 6 ods. 2 písm. b) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry],
 2. je 15 rokov činný v právnickom povolani (§ 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z.), avšak nie v každom právnickom povolani možno získať odborné a praktické skúsenosti potrebné na výkon funkcie generálneho prokurátora,
 3. môže byť členom politickej strany alebo politického hnutia [§ 7 ods. 3 a 5 písm. c) piaty bod zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z.] až do zloženia sľubu generálneho prokurátora [§ 7 ods. 5 písm. c) štvrtý bod zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z.],
 4. nemá odbornú justičnú skúšku, pretože ju neskladal alebo nebol úspešný pri jej skladani [§ 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. a § 6 ods. 2 písm. h) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry],
 5. neabsolvoval žiadne výberové konanie pred výberovou komisiou zloženou z odborníkov [§ 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. a § 6 ods. 2 písm. i), § 7, § 7a, § 8, § 10, § 20, § 21 a § 21a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry],
 6. už bol prokurátorom, ak bol z tejto funkcie odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia o zbavení výkonu funkcie prokurátora, sudcom, ak bol z tejto funkcie odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia pre čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom funkcie sudcu, advokátom, ak bol vyčiarknutý zo zoznamu advokátov, zoznamu euroadvokátov, zoznamu zahraničných advokátov alebo zoznamu medzinárodných advokátov na základe disciplinárneho rozhodnutia, komerčným právnikom, ak bol vyčiarknutý zo zoznamu komerčných právnikov na základe disciplinárneho rozhodnutia, notárom alebo notárskym kandidátom, ak bol odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia, alebo súdnym exekútorom alebo exekútorským kandidátom, ak bol odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia (§ 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. a § 6 ods. 7 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry).
156. Nová právna úprava § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. umožňuje, **aby sa prokurátorom mohol stať aj generálny prokurátor, ktorý v čase vymenovania do tejto funkcie nebol prokurátorom, a to aj v prípade, ak nespĺňa podmienky na vymenovanie do funkcie prokurátora, teda keď takýto prokurátor**
1. nebol vymenovaný do funkcie prokurátora bez časového obmedzenia (§ 8 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry);

- prezident Slovenskej republiky vymenúva generálneho prokurátora na návrh národnej rady na sedemročné funkčné obdobie a až nová právna úprava spojila s touto jeho kreačnou právomocou vznik funkcie prokurátora (čl. 150 ústavy, § 7 ods. 2, § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z., § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z.),
2. nemá odbornú justičnú skúšku, pretože ju neskladal alebo nebol úspešný pri jej skladaní [§ 6 ods. 2 písm. h) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry],
 3. neabsolvoval výberové konanie na funkciu prokurátora [§ 6 ods. 2 písm. i), § 7 a § 7a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry],
 4. už bol prokurátorom, ak bol z tejto funkcie odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia o zbavení výkonu funkcie prokurátora, sudcom, ak bol z tejto funkcie odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia pre čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom funkcie sudcu, advokátom, ak bol vyčiarknutý zo zoznamu advokátov, zoznamu euroadvokátov, zoznamu zahraničných advokátov alebo zoznamu medzinárodných advokátov na základe disciplinárneho rozhodnutia, komerčným právnikom, ak bol vyčiarknutý zo zoznamu komerčných právnikov na základe disciplinárneho rozhodnutia, notárom alebo notárskym kandidátom, ak bol odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia, alebo súdnym exekútorom alebo exekútorským kandidátom, ak bol odvolaný na základe disciplinárneho rozhodnutia (§ 6 ods. 7 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),
 5. nespĺňa zákonné podmienky na ustanovenie do funkcie prokurátora generálnej prokuratúry (§ 10 ods. 5 a 6, § 20, § 21, § 21a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),
 6. nezložil sľub prokurátora, a preto ani nie je viazaný sľubom prokurátora (§ 7 ods. 8 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. a § 8 ods. 3 až 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry); to znamená, že po zániku výkonu funkcie generálneho prokurátora sa síce stane prokurátorom, ale nevznikne mu oprávnenie vykonávať funkciu prokurátora (§ 8 ods. 5 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry).
157. Právo občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám je súčasťou oprávnenia občanov podieľať sa na správe verejných vecí. Práve výkon volenej alebo inej verejnej funkcie je jedným zo spôsobov realizácie práva účasti na správe verejných vecí. Aj napriek tomu, že ústava neohraničuje okruh volených funkcií či iných verejných funkcií, z doterajšej judikatúry ústavného súdu (*IV. ÚS 258/04*) možno mať za to, že aj funkcia prokurátora patrí do portfólia verejných funkcií.
158. Ústava vyžaduje, aby občania mali za rovnakých podmienok prístup k volenej alebo inej verejnej funkcii. Rovnosť prístupu znamená, že právo na jednej strane nesmie byť upierané žiadnej skupine obyvateľstva, na druhej strane žiadna skupina obyvateľstva nesmie byť znevýhodňovaná (*bližšie Klíma K. et al. Komentár k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1150*).

159. Inými slovami, z čl. 30 ods. 4 ústavy vyplýva niekoľko prvkov tvoriacich obsahovú podstatu daného práva občana. Dikcia ustanovenia „za rovnakých podmienok“ neznamena len subjektívne právo občanov uchádzať sa o volenú alebo inú verejnú funkciu, ale aj požiadavku splnenia všetkých podmienok, za ktorých sa občan má právo o funkciu uchádzať (napr. vek, vzdelanie, odborná prax a pod.). Občan ako uchádzač o určitú funkciu má právo, aby tí, ktorí o jej pridelení rozhodujú, konali v súlade s právom a vo vzťahu ku všetkým uchádzačom rovnako (*bližšie Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 228*). Podľa ústavného súdu „súčasťou obsahu práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy je, aby orgány majúce povinnosť spolupôsobiť pri uchádzaní sa o funkciu a pri ustanovovaní do funkcie si tieto povinnosti plnili, a tak zaručili možnosť prístupu k voleným a iným verejným funkciám. Ak tieto orgány porušia svoje povinnosti, a tak sťažia, uľahčia alebo znemožnia uchádzanie sa o funkciu alebo ustanovenie do funkcie niektorého uchádzača, tak tým porušia jeho právo podľa čl. 30 ods. 4 ústavy“ (III. ÚS 75/01).
160. **Na základe uvedeného zastávam názor, že namietaná právna úprava je v rozpore čl. 30 ods. 4 ústavy, pretože negarantuje prístup k voleným a iným verejným funkciám, t. j. k funkcii prokurátora a k funkcii prokurátora generálnej prokuratúry všetkým občanom Slovenskej republiky za rovnakých podmienok - nie iba tým, ktorých pozná alebo ku ktorým má dôveru niektorý z navrhovateľov kandidáta na funkciu generálneho prokurátora a politické zoskupenie v národnej rade aktuálne v čase volieb kandidáta na funkciu generálneho prokurátora.**

B.1.3. K čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy

161. Namietaná právna úprava ustanovená zákonom č. 241/2020 Z. z. je účelová, nepresná, zmätočná a pre adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná.
162. Postupne uvediem jej najzávažnejšie legislatívne nedostatky.
163. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. obsahuje vážne rozpory medzi predpokladmi na vymenovanie za generálneho prokurátora a náležitosťami návrhu na voľbu kandidáta na generálneho prokurátora.
164. **K vzdelaniu kandidáta na funkciu prokurátora:**

Právna úprava ustanovená v § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. ustanovuje predpoklady na vymenovanie za generálneho prokurátora.

Právna úprava ustanovená v § 7 ods. 5 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. ustanovuje obsahové náležitosti návrhu na voľbu kandidáta na generálneho prokurátora, ktorý sú oprávnené podať národnej rade subjekty uvedené v § 7 ods. 4 tohto zákona.

Predpoklady na vymenovanie za generálneho prokurátora a obsahové náležitosti návrhu na voľbu kandidáta za generálneho prokurátora musia byť v súlade - návrh na voľbu kandidáta za generálneho prokurátora nemôže obsahovať také náležitosti, ktoré nezodpovedajú predpokladom na vymenovanie za generálneho prokurátora.

Medzi predpoklady na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora zaradil zákonodarca v § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa.

Podľa § 7 ods. 5 písm. c) druhého bodu tohto zákona však návrh na voľbu kandidáta na generálneho prokurátora musí obsahovať originál alebo úradne overenú kópiu listiny preukazujúcej dosiahnuté vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo na právnickej fakulte vysokej školy v Slovenskej republike alebo originál alebo úradne overenú kópiu uznaného dokladu o vysokoškolskom právnickom vzdelaní druhého stupňa vydaného zahraničnou vysokou školou; ak uchádzač o funkciu generálneho prokurátora získal vysokoškolské vzdelanie najprv v prvom stupni a následne v druhom stupni, vyžaduje sa, aby v oboch stupňoch získal vzdelanie v odbore právo.

To znamená, že až z dikcie § 7 ods. 5 písm. c) druhého bodu tohto zákona vyplýva, že ak uchádzač o funkciu generálneho prokurátora získal vysokoškolské vzdelanie najprv v prvom stupni a následne v druhom stupni, vyžaduje sa, aby v oboch stupňoch získal vzdelanie v odbore právo.

Rozdiel medzi právnou úpravou ustanovenou v § 7 ods. 3 a 5 je aj terminologický - pojem „vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa“ nie je totožný s pojmom „vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo na právnickej fakulte vysokej školy“. V aplikačnej praxi vznikajú interpretačné problémy, napríklad, či vzdelanie získané na VŠ ZNB je rovnocenné so vzdelaním na právnickej fakulte. Ústavný súd odmietol podnet uchádzača o výkon advokácie, ktorého Slovenská advokátska komora nezapísala do zoznamu advokátov pre nedostatok právomoci s tým, že ochrany sa musí domáhať na všeobecnom súde (*II. ÚS 162/93*).

165. **K právnickému povolaniu:**

Medzi predpoklady na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora zákonodarca zaradil v § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. aj činnosť najmenej 15 rokov v právnickom povolaní s tým, že podľa § 7 ods. 5 písm. c) tretieho bodu tohto zákona návrh na voľbu kandidáta na generálneho prokurátora musí obsahovať doklady, z ktorých vyplýva, že uchádzač o funkciu generálneho prokurátora je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolaní. Tu nie je rozpor medzi znením § 7 ods. 3 a § 7 ods. 5 tohto zákona, avšak obidve tieto ustanovenia sú vágne a v politickom boji zneužitelné.

Túto skutočnosť potvrdzuje aj uznesenie ústavnoprávneho výboru národnej rady, ktorý už riešil otázku interpretácie a aplikácie pojmu „je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolani“ vo vzťahu k čl. 134 ods. 3 ústavy, teda pri posudzovaní praxe kandidátov na sudcov ústavného súdu. Uznesením č. 1031 z 19. apríla 2006 vydal stanovisko, podľa ktorého

- právnickým povolaním sa rozumie každé povolanie, pre ktoré zákon alebo na jeho základe vydaný všeobecne záväzný právny predpis vyžaduje výlučne vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa dosiahnuté na právnickej fakulte; povolanie, ktoré možno vykonávať bez toho, aby sa pre jeho výkon vyžadovalo vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa dosiahnuté na právnickej fakulte, nie je právnické povolanie,
- účelom podmienky „*byť činný v právnickom povolaní*“ je požiadavka skúseností s aplikáciou práva, výkon právnickej činnosti po dosiahnutí právnického vzdelania v trvaní najmenej 15 rokov; povolanie alebo verejná funkcia, pre ktoré všeobecne záväzný právny predpis ako podmienku výkonu neurčil právnické povolanie, nemá povahu právnického povolania podľa čl. 134 ods. 3 ústavy a nemožno ho kvalifikovať ako činnosť, ktorou sa spĺňa ústavná podmienka „*byť činný v právnickom povolaní*“.

Je otázne, či rovnako bude ústavnoprávny výbor národnej rady posudzovať túto otázku aj vo vzťahu k voľbe kandidáta na funkciu generálneho prokurátora a či na jej riešenie prijme osobitné uznesenie. A to aj so zreteľom na právnu úpravu ustanovenú v § 7 ods. 3 a § 7 ods. 5 písm. c) druhý bod, ktorá nevymedzuje jednotne pojem vzdelania, ktoré by mal spĺňať kandidát na vymenovanie za generálneho prokurátora.

Z uvedeného je zrejmé, že v súčasnosti interpretácia a aplikácia namietanej právnej úpravy je nepredvídateľná a že takáto právna úprava nie je zrozumiteľná ani pre kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, ani pre jeho navrhovateľa, ani pre ústavnoprávny výbor národnej rady, ktorý bude overovať, či uchádzači spĺňajú zákonné predpoklady na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora.

166. **K členstvu generálneho prokurátora v politickej strane alebo politickom hnutí:**

Predpoklady na vymenovanie za generálneho prokurátora a obsahové náležitosti návrhu na voľbu kandidáta za generálneho prokurátora nie sú v súlade ani pri členstve v politickej strane alebo politickom hnutí.

Ustanovenie § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. nevyklučuje, aby za kandidáta na funkciu generálneho prokurátora bol zvolený uchádzač, ktorý je členom politickej strany alebo politického hnutia. Dokonca nevyklučuje ani jeho vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora.

Takáto situácia môže nastať, ak do funkcie generálneho prokurátora bude vymenovaný kandidát, ktorý nie je prokurátorom. Prokurátor nesmie byť členom politickej strany

alebo politického hnutia už v čase vymenovania za prokurátora. Členstvo v politickej strane je totiž prekážkou na vymenovanie do funkcie prokurátora [§ 6 ods. 2 písm. g) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry] a dôvodom, pre ktorý musí byť prokurátor odvolaný z funkcie prokurátora, ak sa stane členom politickej strany alebo politického hnutia [§ 15 ods. 2 písm. f) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry]. Účelom tejto právnej úpravy je vytvoriť podmienky pre politicky neutrálny výkon funkcie prokurátora. Medzi základné povinnosti prokurátora patrí aj povinnosť nedať sa ovplyvniť individuálnymi alebo čiastkovými záujmami, záujmami politických strán alebo politických hnutí, nepodľahnúť tlaku verejnej mienky alebo oznamovacích prostriedkov a odmietnuť akýkoľvek zásah, nátlak, vplyv alebo žiadosť, ktoré by mohli viesť k ohrozeniu jeho nestrannosti [§ 26 ods. 1 písm. d) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry].

Takže, problém môže nastať v prípade, ak za generálneho prokurátora bude vymenovaný kandidát, ktorý je členom politickej strany alebo politického hnutia, pretože nová právna úprava predpokladov na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora uvedená v § 7 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. neustanovuje nič o jeho členstve v politickej strane alebo politickom hnutí. Podľa § 7 ods. 5 písm. c) štvrtého bodu zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. medzi náležitosti návrhu na voľbu kandidáta na generálneho prokurátora je síce zaradené vyhlásenie uchádzača o funkciu generálneho prokurátora, že nie je členom politickej strany alebo politického hnutia, a ak je, vyhlásenie, že pred zložením sľubu sa vzdá členstva v politickej strane alebo politickom hnutí, ale členstvo v politickej strane alebo politickom hnutí nebráni jeho zvoleniu za kandidáta a následne vymenovaniu za generálneho prokurátora. S nesplnením tejto povinnosti nová právna úprava nespája žiadne právne následky. Teda, ak vymenovaný generálny prokurátor sa nevzdá svojho členstva v politickej strane alebo politickom hnutí, nemožno mu s poukazom na čl. 2 ods. 2 ústavy zabrániť, aby zložil sľub, a tak nadobudol oprávnenie vykonávať funkciu generálneho prokurátora.

A len pre úplnosť poznamenávam, že podľa právnej úpravy ustanovenej v § 8 ods. 3 písm. d) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre národná rada musí navrhnúť prezidentovi Slovenskej republiky, aby generálneho prokurátora odvolal z funkcie, ak generálny prokurátor sa stal členom politickej strany alebo politického hnutia. Nemožno však vylúčiť, že to nebude platiť v prípade, ak generálny prokurátor už bol členom politickej strany alebo politického hnutia pred vymenovaním do funkcie generálneho prokurátora a tohto členstva sa nevzdal pred zložením sľubu.

167. K sľubu prokurátora a k vzniku oprávnenia vykonávať funkciu prokurátora:

Nová právna úprava ustanovená v § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. umožňuje, aby generálny prokurátor, ktorý v čase vymenovania do tejto funkcie nebol prokurátorom, zostal prokurátorom generálnej

prokuratúry, keď mu uplynie funkčné obdobie generálneho prokurátora alebo zanikne výkon funkcie generálneho prokurátora. Zákonodarca však zabudol prepojiť túto právnu úpravu s právnou úpravou ustanovenou v zákone č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. A tak vznikajú vážne interpretačné i aplikačné problémy.

Prokurátorovi, ktorý sa stane prokurátorom na základe dikcie § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z., t. j. vymenovaním do funkcie generálneho prokurátora, vznikne služobný pomer prokurátora v deň, keď zloží sľub do rúk prezidenta Slovenskej republiky. V rovnaký deň mu vznikne aj oprávnenie vykonávať funkciu generálneho prokurátora. Uvedené vyplýva z dikcie § 7 ods. 9 a 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. v spojení s dikciou § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. Oprávnenie vykonávať funkciu generálneho prokurátora mu zanikne uplynutím funkčného obdobia a pred uplynutím funkčného obdobia v prípade, ak sa vzdá svojej funkcie, je z funkcie odvolaný, zomrie alebo je vyhlásený za mŕtveho (§ 8 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre). Ak mu zanikne oprávnenie vykonávať funkciu generálneho prokurátora, prestane byť viazaný sľubom generálneho prokurátora.

Podľa novej právnej úpravy ustanovenej v čl. I zákona č. 241/2020 Z. z. zánikom oprávnenia vykonávať funkciu generálneho prokurátora mu nezanikne služobný pomer prokurátora, naopak, stane sa prokurátorom generálnej prokuratúry (§ 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020).

Služobný pomer prokurátora však nie je to isté, ako oprávnenie vykonávať funkciu prokurátora. Prokurátorovi, ktorý sa stane prokurátorom na základe dikcie § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z., t. j. vymenovaním do funkcie generálneho prokurátora, totiž vôbec nevznikne oprávnenie vykonávať funkciu prokurátora, pretože nie je viazaný žiadnym sľubom.

Zákon priznáva oprávnenie vykonávať funkciu prokurátora až odo dňa zloženia sľubu; jeho text je uvedený v zákone. Ak prokurátor odmietne zložiť sľub alebo ho zloží s výhradou, jeho vymenovanie do funkcie prokurátora je neplatné [§ 8 ods. 3 a 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry].

Zákonodarca neustanovil prokurátorovi, ktorý sa stane prokurátorom na základe dikcie § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z., povinnosť zložiť sľub ako základnú podmienku na vznik oprávnenia vykonávať funkciu prokurátora. Sľub, ktorý zložil ako generálny prokurátor, mu zanikol spolu so zánikom funkcie generálneho prokurátora, a v zákone nie je ustanovená žiadna možnosť, ako po skončení výkonu funkcie generálneho prokurátora zložiť sľub prokurátora. Zloženie sľubu prokurátora do rúk generálneho prokurátora bez opory v zákone, t. j. § 8 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry by bolo v rozpore

s čl. 2 ods. 2 ústavy - jeho rozhodnutia by mohli byť spochybňované počas celej doby výkonu funkcie prokurátora.

Treba si uvedomiť, že ak prokurátor, ktorého vymenuje do funkcie generálny prokurátor, odmietne zložiť sľub alebo zloží sľub s výhradou, jeho vymenovanie do funkcie prokurátora je neplatné (§ 8 ods. 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry). Takýto právny následok nemôže nastať, ak ide o prokurátora, ktorému vznikla funkcia prokurátora priamo zo zákona podľa § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z., pretože žiadna zákonná úprava sa v tomto prípade nespája s nezložením sľubu alebo zložením sľubu s výhradou stratu funkcie prokurátora. Z uvedeného vyplýva, že prokurátorom by zostal, ale bez oprávnenia túto funkciu vykonávať. Inými slovami, **zákonodarca vytvoril funkciu prokurátora novým spôsobom jej kreovania, ale len vo forme mandátu, bez možnosti uplatniť tento mandát v aplikačnej praxi v súlade s ústavnými princípmi právneho štátu.**

168. Právna úprava ustanovená zákonom č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. obsahuje aj ďalší vážny nedostatok týkajúci sa prípadného disciplinárneho konania, ktorý nie je možné odstrániť ústavno-konformným výkladom.

K rozhodnutiu disciplinárnej komisie o preložení prokurátora na prokuratúru nižšieho stupňa alebo pozbaveniu prokurátora funkcie prokurátora:

Nová právna úprava ustanovená v § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z., ktorá umožňuje, aby generálny prokurátor, ktorý v čase vymenovania do tejto funkcie nebol prokurátorom, zostal prokurátorom generálnej prokuratúry, keď mu uplynie funkčné obdobie generálneho prokurátora alebo zanikne výkon funkcie generálneho prokurátora, vyvoláva aj ďalšie interpretačné problémy.

Treba si uvedomiť, že aj v prípade, ak generálneho prokurátora odvolá prezident Slovenskej republiky z funkcie generálneho prokurátora, napríklad na základe rozhodnutia ústavného súdu z dôvodu, že čin, ktorý spáchal, je nezlučiteľný s výkonom funkcie generálneho prokurátora alebo z dôvodu, že začal vykonávať funkciu alebo činnosť, ktorá je nezlučiteľná s výkonom funkcie prokurátora alebo z iného dôvodu ustanoveného v § 8 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, podľa novej právnej úpravy sa stane prokurátorom generálnej prokuratúry. Otázne je, či ide o funkciu prokurátora generálnej prokuratúry bez časového obmedzenia a tejto funkcie ho nemožno zbaviť alebo či ho funkcie prokurátora generálnej prokuratúry môže zbaviť disciplinárna komisia preložením na prokuratúru nižšieho stupňa podľa § 189 ods. 2 písm. c) zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry alebo pozbavením funkcie prokurátora podľa § 189 ods. 2 písm. d) tohto zákona.

Právna úprava § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. je nejednoznačná, vôbec nie je prepojená s právnou úpravou ustanovenou zákonom č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och

- prokuratúry. Preto nepochybne iný výklad na riešenie uvedenej situácie bude mať disciplinárna komisia a iný prokurátor, ktorého sa to bude týkať.
169. Okrem iného, zákonodarca doplnil do § 14 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. nové písmeno d), v ktorom ustanovuje ďalší spôsob zániku služobného pomeru prokurátora s odkazom na zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Zrejme mal na mysli pôvodnú právnu úpravu schválenú 15. júla 2020 v § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, podľa ktorej *„uplynutím funkčného obdobia generálneho prokurátora alebo zánikom výkonu funkcie generálneho prokurátora mu funkcia prokurátora generálnej prokuratúry zaniká“*. Podľa v súčasnosti už platnej a účinnej právnej úpravy ustanovenej v § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. generálnemu prokurátorovi po skončení výkonu funkcie prokurátora, naopak, zostane funkcia prokurátora generálnej prokuratúry; jeho služobný pomer nezanikne. Preto znenie § 14 písm. d) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. je obsolentné už od nadobudnutia účinnosti novej právnej úpravy. Nie je to problém z ústavnoprávneho hľadiska, ale potvrdzuje zmätočnosť a nepresnosť zákona č. 241/2020 Z. z.
170. Ústavný súd už konštatoval (*PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 17/02*), že **„Princíp právneho štátu proklamovaný v čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná jednoznačne a pre adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 ústavy.“**
171. Ako zdôrazňuje ústavný súd, *„od každého právneho predpisu sa očakáva, že bude zrozumiteľným nositeľom právnej normy a v zložitejších prípadoch bude zrozumiteľný prinajmenšom tým, ktorí aplikujú právne normy alebo sú oprávnení poskytovať adresátom právnu pomoc“* (*PL. ÚS 9/2013*).
172. Nedostatky alebo nejednoznačnosť zákona zaťažuje právnu prax, môže vyvolať nejednotnú interpretáciu či spory. Sťažovaná identifikácia právnej normy v právnom predpise porušuje zásadu rovnosti pred zákonom, zásadu predvídateľnosti či princíp právnej istoty (*primerane PL. ÚS 9/2013*).
173. Ustanovenie čl. 1 ods. 1 ústavy ukladá všetkým štátnym orgánom - a teda aj zákonodarcovi - povinnosť chrániť princípy materiálneho právneho štátu, t. j. aj právnu istotu. Medzi prvky právnej istoty patrí určitosť a jasnosť obsahu právnej normy a z týchto faktorov vyplývajúca jej zrozumiteľnosť, ktorá je predpokladom predvídateľnosti konania štátnych orgánov (*primerane PL. ÚS 15/1998*).
174. Aj z ďalšieho rozhodnutia ústavného súdu (*PL. ÚS 19/05*) vyplýva, že *„ustanovenia svojou nepresnosťou, nejednoznačnosťou používania termínov pri absencii definovania*

pojmov, bez možnosti preklenúť nedostatok legislatívnej úpravy výkladom, znamenajú taký nedostatok, ktorý má za následok nesúlad ... s čl. 1 ods. 1 ústavy“.

175. **Na základe uvedeného zastávam názor, že účelová, nepresná a zmätočná právna úprava ustanovená čl. I zákona č. 241/2020 Z. z. nie je pre adresáta dostatočne zrozumiteľná a že tieto jej nedostatky nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, preto porušuje základné princípy právneho štátu, a tým aj čl. 1 ods. 1 ústavy.**

B.2. K zvoleniu do funkcie špeciálneho prokurátora kandidáta, ktorý nie je prokurátorom (bod 10 čl. IV zákona č. 241/2020 Z. z. - § 24 ods. 2 a 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z.)

B.2.1. K čl. 30 ods. 4 ústavy

176. Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy *„Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“*
177. Podľa § 24a ods. 2 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. *„Za špeciálneho prokurátora môže byť zvolený občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do národnej rady, dosiahol vek 40 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolani, má odbornú justičnú skúšku, je bezúhonný, posledné dva roky pred vymenovaním nevykonával funkciu prezidenta Slovenskej republiky, poslanca národnej rady, poslanca Európskeho parlamentu, člena vlády, predsedu, vedúceho, riaditeľa alebo podpredsedu ostatného ústredného orgánu štátnej správy alebo orgánu štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, štátneho tajomníka, verejného ochrancu práv, generálneho tajomníka služobného úradu, predsedu samosprávneho kraja, primátora alebo starostu a jeho morálne vlastnosti a doterajší život dávajú záruku, že funkciu špeciálneho prokurátora bude riadne a čestne vykonávať. Splnenie týchto podmienok overuje príslušný výbor národnej rady pred hlasovaním o návrhu na zvolenie.“*
178. Podľa § 7 ods. 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. *„Ak je za špeciálneho prokurátora zvolený prokurátor, ktorý v čase vymenovania nie je prokurátorom generálnej prokuratúry, stáva sa dňom zloženia sľubu prokurátorom generálnej prokuratúry. Ak je za špeciálneho prokurátora zvolená osoba, ktorá nie je v čase zvolenia prokurátorom, stáva sa dňom zloženia sľubu prokurátorom generálnej prokuratúry; po uplynutí funkčného obdobia špeciálneho prokurátora alebo zániku výkonu funkcie špeciálneho prokurátora zostáva prokurátorom generálnej prokuratúry.“*
179. **Zákonodarca sa dôsledne neriadil čl. 30 ods. 4 ústavy pri schvaľovaní právnej úpravy ustanovenej § 24 ods. 2 a 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z., ktorá umožňuje, aby do**

funkcie špeciálneho prokurátora bol zvolený aj kandidát, ktorý nie je prokurátorom (§ 24 ods. 2) s tým, že po zložení sľubu do rúk predsedu národnej rady sa stane prokurátorom generálnej prokuratúry a po uplynutí funkčného obdobia špeciálneho prokurátora alebo zániku výkonu funkcie špeciálneho prokurátora zostane prokurátorom generálnej prokuratúry.

180. Úrad špeciálnej prokuratúry je osobitnou súčasťou generálnej prokuratúry s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky [§ 38 ods. 1 písm. a) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre]. Úrad špeciálnej prokuratúry vykonáva dozor nad zachovávaním zákonnosti pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní, trestne stíha osoby podozrivé zo spáchania trestných činov a uplatňuje oprávnenia prokurátora v konaní pred súdom, a to vo veciach, ktoré patria do právomoci Špecializovaného trestného súdu, ak nejde o veci patriace do pôsobnosti Európskej prokuratúry (§ 55b ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre). Pôsobnosť Úradu špeciálnej prokuratúry vykonávajú prokurátori Úradu Špeciálnej prokuratúry; pri plnení úloh postupujú podľa osobitných predpisov (§ 55b ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre). A len pre úplnosť dodávam, že pôsobnosť Špecializovaného trestného súdu vymedzuje § 14 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok a že do pôsobnosti Európskej prokuratúry na území Slovenskej republiky patrí trestné konanie vo veciach ustanovených čl. 25 ods. 6 nariadenia Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry (*Ú. v. EÚ L 283, 31.10.2017*).
181. Na čele Úradu Špeciálnej prokuratúry je špeciálny prokurátor, prostredníctvom ktorého generálny prokurátor riadi činnosť Úradu špeciálnej prokuratúry. Špeciálny prokurátor je námestníkom generálneho prokurátora (§ 55d ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z.).
182. Platná právna úprava priznáva špeciálnemu prokurátorovi postavenie vedúceho prokurátora (§ 4 ods. 3 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry), bezprostredne nadriadeného prokurátora [§ 53 ods. 1 písm. b) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre] i nadriadeného prokurátora, a to nielen na účely bežného riadenia, organizácie a kontroly plnenia úloh prokurátormi a zamestnancami Úradu špeciálnej prokuratúry [§ 54 ods. 1 písm. a) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre], ale aj na účely trestného konania [§ 54 ods. 2 písm. b) v spojení s § 55b zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre].
183. Z uvedenej právnej úpravy jednoznačne vyplýva, že špeciálny prokurátor je prokurátorom - má práva a povinnosti prokurátora, vykonáva pôsobnosť prokuratúry v rozsahu ustanovenom zákonom (§ 4 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre), teda je aj orgánom činným v trestnom konaní (§ 10 ods. 1 a 7 Trestného poriadku), svoje úlohy vykonáva vo verejnom záujme na základe zákona a prostriedkami ustanovenými zákonom (§ 5 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre) a rovnako, ako každý prokurátor, aj špeciálny prokurátor je disciplinárne zodpovedný za disciplinárne previnenie, ktorým je zavinené nesplnenie alebo porušenie povinností prokurátora, správanie prokurátora, ktoré vzbudzuje oprávnené pochybnosti o jeho svedomitosti a nestrannosti pri rozhodovaní, a správanie prokurátora na verejnosti, ktoré znižuje vážnosť prokuratúry

(napr. § 187 ods. 1 a § 188 od. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry).

184. Špeciálny prokurátor má služobný preukaz prokurátora. Služobný preukaz prokurátora je verejná listina, ktorou prokurátor preukazuje svoju totožnosť, funkciu a príslušnosť k prokuratúre (§ 5 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry).
185. Konštatovanie, že špeciálny prokurátor je prokurátorom, možno vyvodit' aj priamo zo znenia ústavy, ktorá v čl. 151 obsahuje ústavný príkaz na vydanie zákona, ktorý ustanoví podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní prokurátorov. O funkcii špeciálneho prokurátora sa vôbec nezmieňuje. Z toho potom nevyhnutne vyplýva, že **do funkcie špeciálneho prokurátora môže byť zvolený iba taký občan Slovenskej republiky, ktorý spĺňa rovnaké alebo prísnejšie podmienky ustanovené zákonom na vymenovanie do funkcie prokurátora.**
186. Namietaná právna úprava ustanovená čl. IV zákona č. 241/2020 Z. z., t. j. novela zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, ustanovuje na zvolenie do funkcie špeciálneho prokurátora menej náročné podmienky.
187. Predpokladom pre vymenovanie do funkcie prokurátora je **úspešné absolvovanie výberového konania na funkciu prokurátora okresnej prokuratúry** [§ 6 ods. 2 písm. i) v spojení s § 8 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry].
188. Špeciálny prokurátor i prokurátor Úradu špeciálnej prokuratúry sú prokurátormi generálnej prokuratúry [§ 38 ods. 1 písm. a) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre], ktorá je v sústave orgánov prokuratúry najvyšším orgánom prokuratúry (§ 40 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre).
189. Funkčný postup prokurátora na prokuratúru vyššieho stupňa, t. j. aj na generálnu prokuratúru, je upravený v § 20 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. Podľa § 20 ods. 3 tohto zákona výberového konania na funkciu prokurátora alebo funkciu vedúceho prokurátora pri funkčnom postupe na prokuratúru vyššieho stupňa sa môže zúčastniť len prokurátor, ktorý spĺňa podmienky na preloženie na prokuratúru vyššieho stupňa ustanovené v § 10 ods. 5 a 6.
190. To znamená, že prokurátorom generálnej prokuratúry môže byť len prokurátor, ktorý
- a) **úspešne absolvoval výberové konanie na funkciu prokurátora generálnej prokuratúry** alebo vedúceho prokurátora na generálnej prokuratúre v súlade so zásadami funkčného postupu prokurátorov schválenými generálnym prokurátorom a Radou prokurátorov Slovenskej republiky (§ 10 ods. 5 v spojení s § 20 ods. 2 prvá veta zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),

- b) dosiahol aspoň desať rokov započítateľnej praxe, z toho **aspoň sedem rokov výkonu funkcie prokurátora** (§ 10 ods. 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry),
 - c) **má platné osvedčenie Národného bezpečnostného úradu na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami stupňa utajenia Prísne tajné**, ak ide o prokurátora Úradu špeciálnej prokuratúry (§ 10 ods. 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry).
191. Na túto právnu úpravu čiastočne nadväzuje aj nová právna úprava ustanovená v § 24b ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z., podľa ktorého do výberového konania na funkcie uvedené v § 24a ods. 10 sa môže prihlásiť
- a) prokurátor generálnej prokuratúry,
 - b) prokurátor inej prokuratúry, ktorý spĺňa podmienky na preloženie na generálnu prokuratúru ustanovené v § 10 ods. 6,
 - c) štátny občan Slovenskej republiky, ak spĺňa predpoklady na vymenovanie podľa § 6 a najmenej desať rokov vykonával funkciu prokurátora, sudcu alebo advokáta alebo bol najmenej desať rokov činný v právnickom povolani.
192. Pokiaľ sa do výberového konania na funkciu prokurátora v Úrade špeciálnej prokuratúry prihlási prokurátor, nič sa nemení. Podmienky sa zmiernujú len vo vzťahu k tým občanom Slovenskej republiky, ktorí nie sú prokurátormi - stačí, ak boli najmenej desať rokov činní v akomkoľvek v právnickom povolani.
193. A je tu ešte jedna zásadná výnimka - týka sa špeciálneho prokurátora. Od nadobudnutia účinnosti novej právnej úpravy ustanovenej v § 20 ods. 2 druhej vete zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. ustanovenia o funkčnom postupe na prokuratúru vyššieho stupňa sa už na špeciálneho prokurátora nevzťahujú, a to bez ohľadu na to, či za špeciálneho prokurátora bude zvolený prokurátor alebo osoba, ktorá pred zvolením do tejto funkcie nebola prokurátorom. Špeciálnym prokurátorom sa tak stane ten, o kom tak rozhodne nadpolovičná väčšina prítomných poslancov národnej rady, stačí 38 hlasov prítomných poslancov národnej rady (§ 84 ods. 2 ústavy). Prokurátor, ktorý je kandidátom na zvolenie za špeciálneho prokurátora, sa tak vyhne výberovému konaniu na funkčný postup na prokuratúru vyššieho stupňa. A kandidát na špeciálneho prokurátora, ktorý nie je prokurátorom, sa tak vyhne akémukoľvek výberovému konaniu, teda výberovému konaniu na funkciu prokurátora i výberovému konaniu na funkčný postup na prokuratúru vyššieho stupňa.
194. **Na základe uvedeného zastávam názor, že namietaná právna úprava je v rozpore s čl. 30 ods. 4 ústavy, pretože negarantuje prístup voleným a iným verejným funkciám, t. j. k funkcii prokurátora a k funkcii prokurátora generálnej prokuratúry všetkým občanom Slovenskej republiky za rovnakých podmienok - nie iba tým, ktorých pozná alebo ku ktorým má dôveru niektorý z navrhovateľov**

kandidáta na funkciu špeciálneho prokurátora a politické zoskupenie v národnej rade aktuálne v čase volieb špeciálneho prokurátora.

B.2.2. K čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy

195. Rovnaké pripomienky, ako som uplatnila vo vzťahu k funkcii generálneho prokurátora, uplatňujem aj vo vzťahu k funkcii špeciálneho prokurátora, pokiaľ ide požadované vzdelanie a doterajšiu prax kandidáta na funkciu špeciálneho prokurátora, členstvo špeciálneho prokurátora v politickej strane alebo politickom hnutí, sľub zvoleného špeciálneho prokurátora, vznik oprávnenia vykonávať funkciu prokurátora po skončení výkonu funkcie špeciálneho prokurátora a rozhodnutie disciplinárnej komisie o jeho preložení na prokuratúru nižšieho stupňa alebo pozbaveniu funkcie prokurátora.
196. Zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. obsahuje vážne rozpory medzi predpokladmi na zvolenie za špeciálneho prokurátora a náležitosťami návrhu na voľbu kandidáta na špeciálneho prokurátora.

197. K vzdelaniu kandidáta na funkciu prokurátora:

Právna úprava ustanovená v § 24a ods. 2 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. ustanovuje predpoklady na zvolenie za špeciálneho prokurátora.

Právna úprava ustanovená v § 24a ods. 4 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. ustanovuje obsahové náležitosti návrhu na voľbu kandidáta na generálneho prokurátora, ktoré sú oprávnené podať národnej rade subjekty uvedené v § 24a ods. 3 tohto zákona.

Predpoklady na voľbu špeciálneho prokurátora a obsahové náležitosti návrhu na voľbu špeciálneho prokurátora musia byť v súlade - návrh na voľbu kandidáta za špeciálneho prokurátora nemôže obsahovať také náležitosti, ktoré nezodpovedajú predpokladom na zvolenie za špeciálneho prokurátora.

Medzi predpoklady na zvolenie za špeciálneho prokurátora zaradil zákonodarca v § 24a ods. 2 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa.

Podľa § 24a ods. 4 písm. c) druhého bodu tohto zákona však návrh na voľbu kandidáta na špeciálneho prokurátora musí obsahovať originál alebo úradne overenú kópiu listiny preukazujúcej dosiahnuté vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo na právnickej fakulte vysokej školy v Slovenskej republike alebo originál alebo úradne overenú kópiu uznaného dokladu o vysokoškolskom právnickom vzdelaní druhého stupňa vydaného zahraničnou vysokou školou; ak uchádzač o funkciu špeciálneho prokurátora získal vysokoškolské vzdelanie najprv v prvom stupni a následne

v druhom stupni, vyžaduje sa, aby v oboch stupňoch získal vzdelanie v odbore právo.

To znamená, že až z dikcie § 24a ods. 4 písm. c) druhého bodu tohto zákona vyplýva, že ak uchádzač o funkciu špeciálneho prokurátora získal vysokoškolské vzdelanie najprv v prvom stupni a následne v druhom stupni, vyžaduje sa, aby v oboch stupňoch získal vzdelanie v odbore právo.

Rozdiel medzi právnou úpravou ustanovenou v § 24a ods. 2 a 4 je aj terminologický - pojem „*vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa*“ nie je totožný s pojmom „*vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo na právnickej fakulte vysokej školy*“. V aplikačnej praxi vznikajú interpretačné problémy, napríklad, či vzdelanie získané na VŠ ZNB je rovnocenné so vzdelaním na právnickej fakulte. Ústavný súd odmietol podnet uchádzača o výkon advokácie, ktorého Slovenská advokátska komora nezapísala do zoznamu advokátov pre nedostatok právomoci s tým, že ochrany sa musí domáhať na všeobecnom súde (*II. ÚS 162/93*).

198. **K právnickému povolaniu:**

Medzi predpoklady na zvolenie za špeciálneho prokurátora zákonodarca zaradil v § 24a ods. 2 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. aj činnosť najmenej 15 rokov v právnickom povolaní s tým, že podľa § 24a ods. 4 písm. c) tretieho bodu tohto zákona návrh na voľbu kandidáta na špeciálneho prokurátora musí obsahovať doklady, z ktorých vyplýva, že uchádzač o funkciu špeciálneho prokurátora je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolaní. Tu nie je rozpor medzi znením § 24a ods. 2 a § 24a ods. 4 tohto zákona, avšak obidve tieto ustanovenia sú vágne a v politickom boji zneužitelné.

Túto skutočnosť potvrdzuje aj uznesenie ústavnoprávneho výboru národnej rady, ktorý už riešil otázku interpretácie a aplikácie pojmu „*je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolaní*“ vo vzťahu k čl. 134 ods. 3 ústavy, teda pri posudzovaní praxe kandidátov na sudcov ústavného súdu. Uznesením č. 1031 z 19. apríla 2006 vydal stanovisko, podľa ktorého

- právnickým povolaním sa rozumie každé povolanie, pre ktoré zákon alebo na jeho základe vydaný všeobecne záväzný právny predpis vyžaduje výlučne vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa dosiahnuté na právnickej fakulte; povolanie, ktoré možno vykonávať bez toho, aby sa pre jeho výkon vyžadovalo vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa dosiahnuté na právnickej fakulte, nie je právnické povolanie,
- účelom podmienky „*byť činný v právnickom povolaní*“ je požiadavka skúseností s aplikáciou práva, výkon právnickej činnosti po dosiahnutí právnického vzdelania v trvaní najmenej 15 rokov; povolanie alebo verejná funkcia, pre ktoré všeobecne záväzný právny predpis ako podmienku výkonu neurčil právnické povolanie, nemá povahu právnického povolania podľa čl. 134 ods. 3 ústavy a nemožno ho kvalifikovať ako činnosť, ktorou sa spĺňa ústavná podmienka „*byť činný v právnickom povolaní*“.

Je otázne, či rovnako bude ústavnoprávny výbor národnej rady posudzovať túto otázku aj vo vzťahu k voľbe špeciálneho prokurátora a či na jej riešenie prijme osobitné uznesenie. A to aj so zreteľom na právnu úpravu ustanovenú v § 24a ods. 2 a § 24a ods. 4 písm. c) druhý bod, ktorá nevymedzuje jednotne pojem vzdelania, ktoré by mal spĺňať kandidát na vymenovanie za generálneho prokurátora.

Z uvedeného je zrejmé, že v súčasnosti interpretácia a aplikácia namietanej právnej úpravy je nepredvídateľná a že takáto právna úprava nie je zrozumiteľná ani pre kandidáta na funkciu špeciálneho prokurátora, ani pre jeho navrhovateľa, ani pre ústavnoprávny výbor národnej rady, ktorý bude overovať, či uchádzači spĺňajú zákonné predpoklady na zvolenie za špeciálneho prokurátora.

199. **K členstvu špeciálneho prokurátora v politickej strane alebo politickom hnutí:**

Predpoklady na zvolenie za špeciálneho prokurátora a obsahové náležitosti návrhu na voľbu kandidáta na špeciálneho prokurátora nie sú v súlade ani pri členstve v politickej strane alebo politickom hnutí.

Ustanovenie § 24a ods. 2 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. nevylučuje, aby za špeciálneho prokurátora bol poslancami národnej rady zvolený uchádzač, ktorý je členom politickej strany alebo politického hnutia.

Takáto situácia môže nastať, ak do funkcie špeciálneho prokurátora bude zvolený kandidát, ktorý nie je prokurátorom. Prokurátor nesmie byť členom politickej strany alebo politického hnutia už v čase vymenovania za prokurátora. Členstvo v politickej strane je totiž prekážkou na vymenovanie do funkcie prokurátora [§ 6 ods. 2 písm. g) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry] a dôvodom, pre ktorý musí byť prokurátor odvolaný z funkcie prokurátora, ak sa stane členom politickej strany alebo politického hnutia [§ 15 ods. 2 písm. f) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry]. Účelom tejto právnej úpravy je vytvoriť podmienky pre politicky neutrálny výkon funkcie prokurátora. Medzi základné povinnosti prokurátora patrí aj povinnosť nedať sa ovplyvniť individuálnymi alebo čiastkovými záujmami, záujmami politických strán alebo politických hnutí, nepodľahnúť tlaku verejnej mienky alebo oznamovacích prostriedkov a odmietnuť akýkoľvek zásah, nátlak, vplyv alebo žiadosť, ktoré by mohli viesť k ohrozeniu jeho nestrannosti [§ 26 ods. 1 písm. d) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry].

Takže, problém môže nastať v prípade, ak za špeciálneho prokurátora bude zvolený kandidát, ktorý je členom politickej strany alebo politického hnutia, pretože nová právna úprava predpokladov na zvolenie za špeciálneho prokurátora uvedená v § 24a ods. 2 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. neustanovuje nič o jeho členstve v politickej strane alebo

politickom hnutí. Podľa § 24a ods. 4 písm. c) piateho bodu zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. medzi náležitosti návrhu na voľbu kandidáta na špeciálneho prokurátora je síce zaradené vyhlásenie uchádzača o funkciu špeciálneho prokurátora, že nie je členom politickej strany alebo politického hnutia, a ak je, vyhlásenie, že pred zložením sľubu sa vzdá členstva v politickej strane alebo politickom hnutí, ale členstvo v politickej strane alebo politickom hnutí nebráni jeho zvoleniu za špeciálneho prokurátora poslancami národnej rady. S neplnením tejto povinnosti nová právna úprava nespája žiadne právne následky. Teda, ak zvolený špeciálny prokurátor sa nevzdá svojho členstva v politickej strane alebo politickom hnutí, nemožno mu s poukazom na čl. 2 ods. 2 ústavy zabrániť, aby zložil sľub, a tak nadobudol oprávnenie vykonávať funkciu špeciálneho prokurátora.

A len pre úplnosť poznamenávam, že podľa právnej úpravy ustanovenej v § 24aa ods. 3 písm. d) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. národná rada musí špeciálneho prokurátora odvolať z funkcie, ak sa stal členom politickej strany alebo politického hnutia. Nemožno však vylúčiť, že to nebude platiť v prípade, ak špeciálny prokurátor už bol členom politickej strany alebo politického hnutia pred zvolením do funkcie špeciálneho prokurátora a tohto členstva sa nevzdal pred zložením sľubu.

200. **K sľubu prokurátora a k vzniku oprávnenia vykonávať funkciu prokurátora:**

Nová právna úprava ustanovená v § 24a ods. 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. umožňuje, aby špeciálny prokurátor, ktorý v čase zvolenia do tejto funkcie nebol prokurátorom, zostal prokurátorom generálnej prokuratúry, keď mu uplynie funkčné obdobie špeciálneho prokurátora alebo zanikne výkon funkcie špeciálneho prokurátora. Zákonodarca však zabudol prepojiť túto právnu úpravu s právnou úpravou ustanovenou v zákone č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, ktorá viaže vznik oprávnenia vykonávať funkciu prokurátora na zloženie sľubu prokurátora. A tak vznikajú vážne interpretačné i aplikačné problémy.

Prokurátorovi, ktorý sa stane prokurátorom na základe dikcie § 24a ods. 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z., t. j. zvolením do funkcie špeciálneho prokurátora, vznikne oprávnenie vykonávať funkciu generálneho prokurátora dňom zloženia sľubu do rúk predsedu národnej rady. Uvedené vyplýva z dikcie § 24a ods. 8 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. Oprávnenie vykonávať funkciu špeciálneho prokurátora mu zanikne uplynutím funkčného obdobia a pred uplynutím funkčného obdobia v prípade, ak sa vzdá svojej funkcie, je z funkcie odvolaný, zomrie alebo je vyhlásený za mŕtveho (§ 24aa ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z.). Ak mu zanikne oprávnenie vykonávať funkciu špeciálneho prokurátora, prestane byť viazaný sľubom špeciálneho prokurátora.

Podľa novej právnej úpravy ustanovenej v § 24a ods. 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. po zániku oprávnenia vykonávať funkciu špeciálneho prokurátora sa stane prokurátorom generálnej prokuratúry.

Prokurátorovi, ktorý sa stane prokurátorom na základe dikcie § 24a ods. 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z., t. j. zvolením do funkcie špeciálneho prokurátora, totiž vôbec nevznikne oprávnenie vykonávať funkciu prokurátora, pretože nie je viazaný žiadnym sľubom.

Zákon priznáva oprávnenie vykonávať funkciu prokurátora až odo dňa zloženia sľubu; jeho text je uvedený v zákone. Ak prokurátor odmietne zložiť sľub alebo ho zloží s výhradou, jeho vymenovanie do funkcie prokurátora je neplatné [§ 8 ods. 3 a 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry].

Zákonodarca neustanovil prokurátorovi, ktorý sa stane prokurátorom na základe dikcie § 24a ods. 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z., povinnosť zložiť sľub ako základnú podmienku na vznik oprávnenia vykonávať funkciu prokurátora. Sľub, ktorý zložil ako špeciálny prokurátor, mu zanikol spolu so zánikom funkcie špeciálneho prokurátora, a v zákone nie je ustanovená žiadna možnosť, ako po skončení výkonu funkcie špeciálneho prokurátora zložiť sľub prokurátora. Zloženie sľubu prokurátora do rúk generálneho prokurátora bez opory v zákone by bolo v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy - jeho rozhodnutia by mohli byť spochybňované počas celej doby výkonu funkcie prokurátora.

Treba si uvedomiť, že ak prokurátor, ktorého vymenuje do funkcie generálny prokurátor, odmietne zložiť sľub alebo zloží sľub s výhradou, jeho vymenovanie do funkcie prokurátora je neplatné (§ 8 ods. 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry). Takýto právny následok nemôže nastať, ak ide o prokurátora, ktorému vznikla funkcia prokurátora priamo zo zákona podľa § 24a ods. 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z., pretože v tomto prípade žiadna zákonná úprava nespája s nezložením sľubu alebo zložením sľubu s výhradou stratu funkcie prokurátora. Z uvedeného vyplýva, že prokurátorom by zostal, ale bez oprávnenia túto funkciu vykonávať. Inými slovami, **zákonodarca vytvoril funkciu prokurátora novým spôsobom jej kreovania, ale len vo forme mandátu, bez možnosti uplatniť tento mandát v aplikačnej praxi v súlade s ústavnými princípmi právneho štátu.**

201. Právna úprava ustanovená zákonom č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. obsahuje aj ďalší vážny nedostatok týkajúci sa prípadného disciplinárneho konania, ktorý nie je možné odstrániť ústavno-konformným výkladom.

K rozhodnutiu disciplinárnej komisie o preložení prokurátora na prokuratúru nižšieho stupňa alebo pozbaveniu prokurátora funkcie prokurátora:

Nová právna úprava ustanovená v § 24a ods. 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z., ktorá umožňuje, aby špeciálny prokurátor, ktorý v čase zvolenia za špeciálneho prokurátora nebol prokurátorom, zostal prokurátorom generálnej prokuratúry, keď mu uplynie funkčné obdobie špeciálneho prokurátora alebo zanikne výkon funkcie špeciálneho prokurátora, vyvoláva aj ďalšie interpretačné problémy.

Treba si uvedomiť, že aj v prípade, ak špeciálneho prokurátora odvolá národná rada z funkcie špeciálneho prokurátora, napríklad na základe rozhodnutia disciplinárnej komisie z dôvodu, že čin, ktorý spáchal, je nezlučiteľný s výkonom funkcie špeciálneho prokurátora alebo z dôvodu, že začal vykonávať funkciu alebo činnosť, ktorá je nezlučiteľná s výkonom funkcie prokurátora alebo z iného dôvodu ustanoveného v § 24aa ods. 3 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z., podľa novej právnej úpravy sa stane prokurátorom generálnej prokuratúry. Otázne je, či ide o funkciu prokurátora generálnej prokuratúry bez časového obmedzenia a tejto funkcie ho nemožno zbaviť alebo či ho funkcie prokurátora generálnej prokuratúry môže zbaviť disciplinárna komisia preložením na prokuratúru nižšieho stupňa podľa § 189 ods. 2 písm. c) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry alebo pozbavením funkcie prokurátora podľa § 189 ods. 2 písm. d) tohto zákona.

Právna úprava § 24a ods. 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. je nejednoznačná, vôbec nie je prepojená so súvisiacimi ustanoveniami zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. Preto nepochybne iný výklad na riešenie uvedenej situácie bude mať disciplinárna komisia a iný prokurátor, ktorého sa to bude týkať.

202. Ústavný súd už konštatoval (*PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 17/02*), že **„Princíp právneho štátu proklamovaný v čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná jednoznačne a pre adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 ústavy.“**
203. Ako zdôrazňuje ústavný súd, **„od každého právneho predpisu sa očakáva, že bude zrozumiteľným nositeľom právnej normy a v zložitejších prípadoch bude zrozumiteľný prinajmenšom tým, ktorí aplikujú právne normy alebo sú oprávnení poskytovať adresátom právnú pomoc“** (*PL. ÚS 9/2013*).
204. Nedostatky alebo nejednoznačnosť zákona zaťažuje právnu prax, môže vyvolať nejednotnú interpretáciu či spory. Sťažovaná identifikácia právnej normy v právnom

predpise porušuje zásadu rovnosti pred zákonom, zásadu predvídateľnosti či princíp právnej istoty (*primerane PL. ÚS 9/2013*).

205. Ustanovenie čl. 1 ods. 1 ústavy ukladá všetkým štátnym orgánom - a teda aj zákonodarcovi - povinnosť chrániť princípy materiálneho právneho štátu, t. j. aj právnu istotu. Medzi prvky právnej istoty patrí určitosť a jasnosť obsahu právnej normy a z týchto faktorov vyplývajúca jej zrozumiteľnosť, ktorá je predpokladom predvídateľnosti konania štátnych orgánov (*primerane PL. ÚS 15/1998*).
206. Aj z ďalšieho rozhodnutia ústavného súdu (*PL. ÚS 19/05*) vyplýva, že „*ustanovenia svojou nepresnosťou, nejednoznačnosťou používania termínov pri absencii definovania pojmov, bez možnosti preklenúť nedostatok legislatívnej úpravy výkladom, znamenajú taký nedostatok, ktorý má za následok nesúlad ... s čl. 1 ods. 1 ústavy*“.
207. **Na základe uvedeného zastávam názor, že účelová, nepresná a zmätočná právna úprava ustanovená v čl. IV zákona č. 241/2020 Z. z. nie je pre adresáta dostatočne zrozumiteľná a že tieto jej nedostatky nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, preto porušuje základné princípy právneho štátu, a tým aj čl. 1 ods. 1 ústavy.**

B.2.3. K čl. 12 ods. 1 a 2 a k čl. 36 ústavy

208. Vo vzťahu k špeciálnemu prokurátorovi vznikajú aj ďalšie neriešiteľné situácie v prípade, ak za špeciálneho prokurátora bude zvolený kandidát, ktorý nie je prokurátorom.
209. Ak za špeciálneho prokurátora bude zvolený kandidát, ktorý nie je prokurátorom, na rozdiel od generálneho prokurátora mu nevznikne služobný pomer prokurátora, pretože sa naňho nevzťahuje § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, a to ani v znení schválenom zákonom č. 241/2020 Z. z.
210. Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry služobný pomer prokurátora vzniká vymenovaním do funkcie prokurátora alebo spôsobom uvedeným v osobitnom zákone - týmto osobitným zákonom je zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.
211. Zákonodarca pri schvaľovaní právnej úpravy uvedenej v § 24a ods. 2 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z., na základe ktorej poslanci národnej rady môžu zvoliť do funkcie špeciálneho prokurátora aj osobu, ktorá v čase zvolenia za špeciálneho prokurátora nie je prokurátorom, si vôbec neuvedomili, že takto zvolenému špeciálnemu prokurátorovi nevznikne služobný pomer prokurátora, pretože nikdy nebol vymenovaný do funkcie prokurátora bez časového obmedzenia (§ 8 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry), ani funkcia prokurátora mu nevznikla podľa osobitného zákona, t. j. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre upravuje spôsob vymenovania do funkcie generálneho prokurátora; na

voľbu špeciálneho prokurátora sa vôbec nevzťahuje.

212. Je to závažný problém, pretože všetky práva a povinnosti prokurátora ustanovené v zákone č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry sú spojené s trvaním služobného pomeru, napríklad dovolenka (§ 47, § 48, § 53, ale aj § 63, ktorý vymedzuje na účely dovolenky, čo sa považuje za nepretržité trvanie služobného pomeru) alebo so vznikom, zmenou a zánikom služobného pomeru prokurátora, napríklad náhrada platu za nevyčerpanú dovolenku [§ 59 ods. 2 písm. d)], nároky prokurátora počas dočasného pridelenia podľa § 9 ods. 1 písm. a) až e) (§ 103a, § 103 b), doplatenie platu po skončení dočasného pozastavenia výkonu funkcie, dovolenku [§ 104 ods. 2 písm. b)], nárok na ďalší plat [§ 106 ods. 1 písm. b) a ods. 2], splatnosť platu (§ 121 ods. 2), odchodné (§ 125 ods. 2), úmrtné (§ 126), príplatok za výkon funkcie prokurátora a príplatok k dôchodku [§ 134 ods. 1 písm. a) a ods. 2], zánik hmotnej zodpovednosti [§ 153 ods. 1 písm. d)], neprípustnosť disciplinárneho konania [§ 194 ods. 1 písm. c)] atď.
213. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon.*“ Žiaden zákon neustanovuje, ako postupovať pri uplatňovaní práv a povinností prokurátora viazaných *expressis verbis* na služobný pomer prokurátora, ak prokurátorovi vo funkcii špeciálneho prokurátora na základe novej právne úpravy ustanovenej v § 24a ods. 2 v spojení s novou právnou úpravou ustanovenou v § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. vôbec nevznikne služobný pomer prokurátora.
214. Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy „*Ludia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.*“
215. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy „*Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať*“.
216. Podľa čl. 36 ods. 1 ústavy „*Zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky. Zákon im zabezpečuje najmä*
- a) právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň,
 - b) ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania a diskriminácii v zamestnaní,
 - c) ochranu bezpečnosti a zdravia pri práci,
 - d) najvyššiu prípustnú dĺžku pracovného času,
 - e) primeraný odpočinok po práci,
 - f) najkratšiu prípustnú dĺžku platenej dovolenky na zotavenie,

- g) právo na kolektívne vyjednávanie.“
217. Podľa čl. 36 ods. 2 ústavy „*Každý zamestnanec má právo, aby jeho odmena za vykonanú prácu nebola nižšia ako minimálna mzda. Podrobnosti o úprave minimálnej mzdy ustanoví zákon.*“
218. Diskrimináciou dochádza k porušeniu zásady rovnosti v právach ľudí. Rovnosť nie je kategóriou nemennou, pretože prechádza vývojom, ktorý jej obsah, obzvlášť v oblasti práv politických a sociálnych, výrazne poznamenáva. Rovnako medzinárodné inštrumenty o ľudských právach a mnohé rozhodnutia medzinárodných orgánov vychádzajú z toho, že nie každé nerovné zaobchádzanie s rôznymi subjektmi možno kvalifikovať ako porušenie princípu rovnosti. O protiprávnu diskrimináciu pôjde vtedy, ak sa s rôznymi subjektmi, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii, zaobchádza rozdielnym spôsobom bez toho, aby na to existovali **objektívne a rozumné dôvody pre uplatnenie tohto rozdielného prístupu**. Aj ESĽP vo svojej ustálenej judikatúre zhodne konštatuje, že odlišnosť v zaobchádzaní medzi osobami nachádzajúcimi sa v analogických alebo zrovnateľných situáciách je diskriminačnou len, ak nemá žiadne objektívne a rozumné ospravedlnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ alebo ak nie sú použité prostriedky sledovanému cieľu primerané.
219. Obsah tejto zásady bližšie vysvetlil ešte Ústavný súd ČSFR vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 22/1992. Uviedol, že „*je vecou štátu, aby v záujme zabezpečenia svojich funkcií rozhodol, že určitej skupine poskytne menej výhod než skupine inej. Ani vtedy však nesmie postupovať celkom ľubovoľne. Ak zákon ustanovuje prospech jednej skupine ľudí a zároveň tým ustanovuje neúmerné povinnosti inej skupine, môže sa tak stať len s odvolaním na verejné hodnoty.*“ Uvedené potvrdzuje, že rovnosť je kategóriou relatívnou, nie absolútnou. Rozlišovanie v prístupe k určitým právam je teda prípustné, ale nikdy nie ako prejav svojvôle. Inak povedané, zásada rovnosti neznamená, že by každému muselo byť priznané akékoľvek právo.
220. Na posudzovanie rovnosti práv ľudí má teda nemalý význam **povaha samotného práva**, ktoré sa zo strany štátu priznáva, resp. odníma. V oblasti občianskych a politických práv a slobôd existuje pre preferenčné zaobchádzanie s niektorými subjektmi len minimálny priestor. Naopak, zákonodarca má pomerne široký priestor pre úvahu, či v oblasti sociálnych práv zakotví preferenčné zaobchádzanie, hoci aj tu musí dbať na to, aby zvýhodňujúci prístup bol založený na objektívnych a rozumných dôvodoch (legitímny cieľ zákonodarcu) a aby medzi týmto cieľom a prostriedkami k jeho dosiahnutiu (právne výhody) existoval vzťah primeranosti. Skutočnosť, že štát disponuje oveľa väčším priestorom k uplatneniu svojej predstavy o prípustných medziach faktickej nerovnosti v oblasti hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a menšinových práv, vyplýva z toho, že ide o odstraňovanie nerovností medzi rôznymi skupinami v zložitej sociálne, kultúrne, profesijne či inak rozvrstvenej spoločnosti.

221. V prípade zvolenia za špeciálneho prokurátora osoby, ktorá nie je prokurátorom, spočíva nerovnosť v znevýhodnení toho špeciálneho prokurátora, u ktorého zákonodarca nepredpokladá vznik služobného pomeru, ako u ostatných prokurátorov, a z toho dochádza k porušeniu jeho práva na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky. Právo na spravodlivú odmenu a právo na uspokojivé pracovné podmienky sa poskytuje nielen zamestnancom v pracovnoprávnom vzťahu, ale sa uplatňuje aj na iné druhy odmien za vykonanú prácu, t. j. aj na služobný pomer prokurátora.
222. Ide teda o nerovnosť/diskrimináciu **v sociálnych vzťahoch**.
223. Nerovnosť v sociálnych vzťahoch, ak sa má dotknúť základných ľudských práv, musí dosiahnuť takú intenzitu, ktorá spochybňuje samotnú podstatu rovnosti. Ústavný súd sa vo svojej judikatúre priklonil (napr. *nálezy vo veciach sp. zn. PL. ÚS 10/04, sp. zn. PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 8/2014*) k rozhodovacej praxi ESLP, v ktorej sa postupom času ustálil **test slúžiaci k posudzovaniu zákazu diskriminácie**. Test nachádza odpovede na túto množinu otázok:
- a) či došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,
 - b) či sa tak udialo na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlňiteľného dôvodu,
 - c) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a
 - d) uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.
224. **Berúc na zreteľ ustanovenia zákona č. 241/2020 Z. z. a kritériá zákazu diskriminácie možno v prvom rade konštatovať, že zákonodarca vo vzťahu k špeciálnemu prokurátorovi porušil čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 36 ústavy.**
225. Okrem uvedeného, ústavný súd tiež konštatoval (*PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 17/02*), že „Princíp právneho štátu proklamovaný v čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná jednoznačne a pre adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 ústavy.“

B.3. K inkompatibilite funkcie prokurátora s funkciou sudcu

226. Funkcia sudcu je inkompatibilná s funkciou prokurátora, a naopak. Vyplýva to z čl. 145a ods. 2 ústavy, § 23 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach i § 11 ods. 1 písm. g) až j) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťoch prokuratúry.
227. Podľa čl. 145a ústavy „*Sudca vykonáva funkciu ako svoje povolanie. Výkon funkcie*

sudcu je nezlučiteľný s funkciou v inom orgáne verejnej moci, vrátane funkcie predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom, s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku, vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti a členstva v Súdnej rade Slovenskej republiky.“

228. Podľa § 23 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich:

„(1) **Výkon funkcie sudcu je nezlučiteľný s funkciou v inom orgáne verejnej moci**, vrátane funkcie predsedu súdnej rady, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom, s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku, vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti a okrem členstva v súdnej rade.

(2) V prípade pochybností súdna rada rozhodne o povinnosti skončiť túto funkciu alebo činnosť okrem členstva v súdnej rade.

(3) Sudca môže vykonávať funkciu v stavovskej organizácii sudcov a v odborovej organizácii.“

229. Dikcia § 17 zákona č. 385/2020 Z. z. o sudcoch a príseďiacich ustanovuje dôvody zániku funkcie. Podľa tohto ustanovenia:

„**Funkcia sudcu zaniká**

- a) odvolaním z funkcie (§ 18),
- b) vzdaním sa funkcie (§ 19),
- c) pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony (§ 20 ods. 1),
- d) stratou štátneho občianstva Slovenskej republiky (§ 20 ods. 2),
- e) zmenou trvalého pobytu mimo územia Slovenskej republiky (§ 20 ods. 2),
- f) neodstránením dôvodov nezlučiteľnosti výkonu funkcie sudcu (§ 23 ods. 1),**
- g) nezložením sľubu alebo zložením sľubu s výhradou (§ 10 ods. 2),
- h) vypovedaním sľubu (§ 151 ods. 4),
- i) smrťou.“

230. Inkompatibilitu funkcie prokurátora s funkciou sudcu ustanovuje § 11 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. Podľa tohto ustanovenia:

„(1) **Výkon funkcie prokurátora je nezlučiteľný s funkciou**

- a) prezidenta Slovenskej republiky,

- b) poslanca Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len "poslanec národnej rady"),
- c) člena vlády Slovenskej republiky,
- d) štátneho tajomníka ministerstva,
- e) vedúceho, riaditeľa alebo predsedu ústredného orgánu štátnej správy,
- f) sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky,
- g) sudcu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky,**
- h) sudcu Špecializovaného trestného súdu,**
- i) sudcu krajského súdu,**
- j) sudcu okresného súdu,**
- k) člena Súdnej rady Slovenskej republiky,
- l) predsedu alebo podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky,
- m) verejného ochrancu práv,
- n) komisára pre deti,
- o) komisára pre osoby so zdravotným postihnutím,
- p) plateného funkcionára vyššieho alebo ústredného odborového orgánu,
- q) príslušníka Slovenskej informačnej služby, príslušníka Policajného zboru a iných ozbrojených bezpečnostných zborov, ozbrojených zborov alebo ozbrojených síl alebo
- r) v orgánoch štátnej správy, územnej samosprávy a právnických osôb, ktorým bol zverený výkon štátnej správy.

(2) Výkon funkcie prokurátora je nezlučiteľný aj s

- a) funkciou poslanca Európskeho parlamentu,
- b) funkciou sudcu Európskeho súdu pre ľudské práva,
- c) funkciou sudcu alebo generálneho advokáta Súdneho dvora Európskej únie alebo
- d) inou funkciou v medzinárodných orgánoch; to neplatí, ak sa podľa osobitného predpisu vyžaduje, aby bol stálym členom takého orgánu prokurátor.

(3) Ak ďalej nie je ustanovené inak, prokurátor nesmie popri výkone funkcie prokurátora vykonávať žiadnu inú platenú funkciu, podnikateľ, ani vykonávať inú zárobkovú činnosť s výnimkou správy vlastného majetku alebo majetku svojich neplnoletých detí, vedeckej, pedagogickej, lektorskej, literárnej, publicistickej, umeleckej alebo športovej činnosti za predpokladu, že taká činnosť nenarušuje riadny výkon funkcie prokurátora a dôstojnosť funkcie prokurátora, nemá vplyv na povinnosť prokurátora využívať služobný čas v plnom rozsahu a neohrozuje dôveru v nestrannosť prokuratúry. V prípade pochybností rozhodne o povinnosti prokurátora ukončiť takú funkciu alebo činnosť generálny prokurátor, pričom si pred svojím rozhodnutím vyžiada stanovisko etickej komisie.

(4) Prokurátor môže vykonávať funkciu riaditeľa alebo zástupcu riaditeľa Justičnej akadémie, vykonávať inú funkciu v Justičnej akadémii alebo byť členom jej orgánov, vykonávať funkciu v inom orgáne alebo byť členom iného orgánu alebo komisie, v ktorých možno využiť skúsenosti prokurátora, alebo vykonávať funkciu alebo činnosť v inom orgáne, ak tak ustanovuje osobitný zákon.

(5) Prokurátor môže vykonávať funkciu a činnosť aj v stavovských organizáciách prokurátorov.

(6) Ak je prokurátor zvolený alebo ustanovený do funkcie uvedenej v odseku 1 alebo odseku 2 a ide o funkciu, pri ktorej sa výkon funkcie prokurátora neprerušuje, prokurátor je povinný do troch dní od zvolenia alebo ustanovenia do takej funkcie odstrániť dôvody nezlučiteľnosti; inak mu služobný pomer prokurátora zanikne dňom zvolenia alebo ustanovenia do funkcie uvedenej v odseku 1 alebo odseku 2.“

231. Účelom novej právnej úpravy ustanovenej v čl. III zákona č. 241/2020 Z. z., ktorým sa novelizuje zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich, je umožniť sudcovi vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora alebo zvolenie do funkcie špeciálneho prokurátora, a to prostredníctvom inštitútu prerušenia výkonu funkcie sudcu.

232. **Prerušenie výkonu funkcie sudcu je upravené v § 24 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich, ktorý v znení zákona č. 241/2020 Z. z. ustanovuje:**

„(1) Výkon funkcie sudcu sa prerušuje dňom, keď sa sudca stal

- a) prezidentom, členom vlády, predsedom alebo vedúcim ostatného ústredného orgánu štátnej správy, štátnym tajomníkom,
- b) sudcom Ústavného súdu Slovenskej republiky,
- c) predsedom súdnej rady, alebo
- d) generálnym prokurátorom alebo špeciálnym prokurátorom.**

(2) Výkon funkcie sudcu sa prerušuje aj dňom, keď sa sudca zaregistruje ako kandidát vo voľbách na prezidenta Slovenskej republiky, alebo vo voľbách do orgánov územnej samosprávy. Prerušenie trvá ešte tri mesiace po vyhlásení výsledkov volieb, ak sudca nebol zvolený, alebo ešte tri mesiace po skončení výkonu funkcie, do ktorej bol vo voľbách zvolený.

(3) Minister preruší výkon funkcie sudcovi, ktorý pôsobí v medzinárodnej organizácii alebo v medzinárodných súdnych orgánoch zriadených na vykonanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, a ak mu táto činnosť bráni riadne vykonávať funkciu sudcu.

(4) Minister preruší výkon funkcie sudcovi, ktorý spĺňa podmienky na vznik nároku na príplatok za výkon funkcie sudcu podľa § 95 ods. 1. Ak sa sudca po prerušení znovu ujme funkcie sudcu, príplatok za výkon funkcie sudcu sa mu počas výkonu funkcie sudcu nevypláca.

(5) Minister po vyjadrení sudcovskej rady môže vyhovieť žiadosti sudcu o prerušenie výkonu funkcie sudcu z vážnych rodinných alebo osobných dôvodov. Prerušenie nemôže trvať viac ako päť rokov.

(6) Miesto sudcu, ktorému bol prerušený výkon funkcie podľa odseku 4, sa môže po určení ministra podľa osobitného zákona stať voľným miestom sudcu.

(7) **Sudca, ktorému bol prerušený výkon funkcie sudcu podľa odsekov 1 a 3 alebo odseku 5, sa môže znovu ujať funkcie na súde, na ktorom vykonával funkciu sudcu pred prerušením, alebo na inom súde, na ktorý bol preložený súdnou radou; uvedenú skutočnosť oznámi sudca ministerstvu aspoň 60 dní pred začatím výkonu funkcie.** Ak bol sudcovi prerušený výkon funkcie sudcu z dôvodu výkonu funkcie prezidenta, poslanca národnej rady, člena vlády, generálneho prokurátora, špeciálneho prokurátora, predsedu alebo vedúceho ostatného ústredného orgánu štátnej správy alebo štátneho tajomníka po dobu jedného roka od skončenia prerušenia výkonu funkcie sudcu sa nemôže uchádzať o funkciu predsedu súdu alebo podpredsedu súdu.

(8) Sudca, ktorému bol prerušený výkon funkcie sudcu podľa odseku 4, sa so súhlasom predsedu súdu a sudcovskej rady môže na určitý čas znovu ujať funkcie sudcu na súde, na ktorom vykonával funkciu sudcu pred prerušením výkonu funkcie sudcu, alebo na inom súde, na ktorý bol preložený alebo dočasne pridelený súdnou radou, ak je na príslušnom súde dočasne voľné miesto sudcu určené ministrom podľa osobitného predpisu. Termín nástupu a čas trvania výkonu funkcie v tomto prípade určí predseda súdu po dohode so sudcom.

(9) Sudca, ktorému bol prerušený výkon funkcie sudcu podľa odseku 4, sa dňom zvolenia za člena hodnotiacej komisie ujíma funkcie sudcu na súde, na ktorom vykonával funkciu sudcu pred prerušením, ak je na tomto súde voľné miesto sudcu, alebo na inom súde, na ktorý bol preložený súdnou radou.“

233. Z uvedenej právnej úpravy vyplýva, že **inkompatibilita funkcie sudcu s inými funkciami v orgánoch štátnej moci je obchádzaná prostredníctvom inštitútu prerušenia výkonu funkcie sudcu. Zásada inkompatibility funkcie sudcu s funkciou v inom orgáne verejnej moci je jednou zo záruk sudcovskej nezávislosti a nestrannosti. Ústavná zásada nezávislosti a nestrannosti sudcu patrí k imanentným znakom demokratického a právneho štátu, musí byť striktné dodržiavaná a žiadnym zákonom nesmie byť spochybňovaná.**
234. **Imanentným znakom funkcie sudcu je jej kontinuálnosť. Preto nemožno súhlasiť s účelovým prerušením výkonu funkcie sudcu s tým, že počas sudcovského mandátu bude vykonávať funkciu generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora, prípadne postupne obidve tieto funkcie, a že po skončení ich výkonu by sa mal vrátiť na súd, na ktorom vykonával funkciu sudcu pred prerušením, alebo na iný súd, na ktorý bol preložený Súdnou radou Slovenskej republiky.**
235. **Nová právna úprava ustanovená § 24 ods. 1 písm. d) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach v znení zákona č. 241/2020 Z. z., ktorá umožňuje prerušenie výkonu funkcie sudcu, keď sa sudca stane generálnym prokurátorom alebo špeciálnym prokurátorom, je v priamom rozpore s právnou úpravou § 11**

- ods. 1 písm. g) až j) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry.** Podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry je generálny prokurátor i špeciálny prokurátor nepochybne prokurátorom. **A podľa § 11 ods. 1 písm. g) až j) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry výkon funkcie prokurátora je nezlučiteľný s funkciou sudcu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sudcu Špecializovaného trestného súdu, sudcu krajského súdu a sudcu okresného súdu.**
236. Na základe uvedenej právnej úpravy možno vyvodit' záver, že **ak aj sudcovi bude prerušený výkon funkcie sudcu z dôvodu vymenovania do funkcie generálneho prokurátora alebo zvolenia do funkcie špeciálneho prokurátora podľa § 24 ods. 1 písm. d) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich v znení zákona č. 241/2020 Z. z., právna úprava ustanovená v § 11 ods. 1 písm. g) až j) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry mu bude brániť vykonávať funkciu generálneho prokurátora alebo funkciu špeciálneho prokurátora pre nezlučiteľnosť výkonu funkcie prokurátora s funkciou sudcu všeobecného súdu.**
237. **A keďže funkcia sudcu všeobecného súdu nie je funkciou, pri ktorej sa výkon funkcie prokurátora prerušuje (§ 12 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry), do troch dní musí odstrániť dôvody nezlučiteľnosti, inak mu služobný pomer prokurátora zanikne priamo zo zákona podľa § 11 ods. 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry.**
238. Podľa novej právnej úpravy § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry služobný pomer prokurátora vzniká nielen vymenovaním do funkcie prokurátora, ale aj spôsobom uvedeným v osobitnom zákone. Týmto osobitným zákonom je zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, konkrétne nová právna úprava ustanovená v § 7 ods. 10 tohto zákona, ktorá umožňuje vznik služobného pomeru prokurátora aj v opačnom slede, teda vymenovaním priamo do funkcie generálneho prokurátora.
239. To však nie sú všetky problémy, ktoré v aplikačnej praxi vyvolá táto nedôsledná a zmätočná právna úprava, a to aj v prípade, ak by ústavný súd akceptoval právnu úpravu § 24 ods. 1 písm. d) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich v znení zákona č. 241/2020 Z. z. umožňujúcu sudcovi počas prerušenia výkonu funkcie sudcu vykonávať funkciu generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora a naopak, počas výkonu funkcie generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora byť súčasne sudcom všeobecného súdu v rozpore s § 11 ods. 1 písm. g) až j) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. Z tejto právnej úpravy jednoznačne vyplýva, že na porušenie zásady inkompatibility v tomto prípade stačí mať mandát sudcu, nemusí ísť o výkon funkcie sudcu.

240. Rovnaký problém nastane aj po skončení výkonu funkcie generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora. Nová právna úprava ustanovená v § 7 ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. umožňuje, aby generálny prokurátor, ktorý v čase vymenovania do tejto funkcie nebol prokurátorom, zostal prokurátorom generálnej prokuratúry, keď mu uplynie funkčné obdobie generálneho prokurátora alebo zanikne výkon funkcie generálneho prokurátora. Zákonodarca však zabudol prepojiť túto právnu úpravu nielen s právnou úpravou ustanovenou v zákone č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, ale aj s právnou úpravou ustanovenou v § 24 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich.
241. To znamená, že bude vymenovaný za generálneho prokurátora alebo zvolený za špeciálneho prokurátora sudca všeobecného súdu, napriek rozporom s právnou úpravou, na ktorú som poukázala, po skončení výkonu funkcie generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora sa stane zo zákona prokurátorom, a to dokonca bez toho, aby došlo k prerušeniu výkonu jeho funkcie sudcu. Podľa novej právnej úpravy ustanovenej v § 24 ods. 1 písm. d) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich v znení zákona č. 241/2020 Z. z. sa prerušuje výkon funkciu sudcu dňom, keď sa sudca stal generálnym prokurátorom alebo špeciálnym prokurátorom, teda nie v prípade, ak sa stane prokurátorom. Táto právna úprava totiž nepočíta s tým, že po skončení výkonu funkcie generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora sa sudca stane priamo zo zákona prokurátorom, a zrejme aj preto zákon nezaraďuje medzi dôvody prerušenia výkonu funkcie sudcu funkciu prokurátora. Tým zákonodarca dostal sudcu do neriešiteľnej situácie v otázke inkompatibility s funkciou v orgáne verejnej moci, kam patrí aj funkcia prokurátora.
242. Ak teda za generálneho prokurátora bude vymenovaný sudca, hneď v prvý deň nasledujúci po skončení výkonu funkcie generálneho prokurátora sa stane priamo zo zákona prokurátorom - tým bude porušená zásada nezlučiteľnosti výkonu funkcie prokurátora s funkciou sudcu všeobecného súdu; právnym dôsledkom je zánik funkcie prokurátora zo zákona.
243. Nedôsledná právna úprava ustanovená zákonom č. 241/2020 Z. z. umožňuje nazerať na tento problém aj z iného uhla pohľadu. Ak za generálneho prokurátora bude vymenovaný sudca, hneď v prvý deň nasledujúci po skončení výkonu funkcie generálneho prokurátora sa stane priamo zo zákona prokurátorom - tým mu priamo zo zákona v ten istý deň zanikne funkcia sudcu podľa § 17 písm. f) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich.
244. Zánik služobného pomeru prokurátora neodstránením nezlučiteľnosti výkonu funkcie prokurátora s funkciou sudcu všeobecného súdu sa zrejme nevzťahuje na špeciálneho prokurátora, ktorý v čase zvolenia za špeciálneho prokurátora nebol prokurátorom, ale sudcom. Takýto kandidát totiž nikdy nebol vymenovaný do funkcie prokurátora a nezložil sľub prokurátora (§ 24a ods. 2, 7 a 8 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z.) a ani podľa novej

právnej úpravy ustanovenej v § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry mu nevznikol služobný pomer prokurátora. Preto v žiadnej právnej úprave nemožno nájsť odpoveď na otázku, aké právne následky bude mať neodstránenie nezlučiteľnosti výkonu funkcie prokurátora s funkciou sudcu všeobecného súdu, ak za špeciálneho prokurátora bude zvolený kandidát, ktorý nie je prokurátorom.

245. Takáto právna úprava nerešpektuje dôsledne čl. 145a ústavy, keď umožňuje bez akejkoľvek opory v ústave kandidovať sudcovi všeobecného súdu na základe zmätočnej právnej úpravy do funkcie generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora.
246. Právny poriadok Slovenskej republiky priznáva sudcom, generálnemu prokurátorovi, špeciálnemu prokurátorovi i ostatným prokurátorom významné právomoci, ktoré by bolo možné právne relevantným spôsobom spochybníť, ak by bola spochybnená legitimita funkcie generálneho prokurátora, špeciálneho prokurátora, prokurátora alebo sudcu.
247. **Na základe uvedeného zastávam názor, že takáto účelová, nepresná a zmätočná právna úprava ustanovená zákonom č. 241/2020 Z. z. nie je pre jej adresátov dostatočne zrozumiteľná a že tieto jej nedostatky nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, preto porušuje základné princípy právneho štátu, a tým aj čl. 1 ods. 1 ústavy.**

B.4. Zákonný predpoklad na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora a na voľbu špeciálneho prokurátora nemôže byť súčasne dôvodom na odvolanie z funkcie generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora

248. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy: „*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.*“
249. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy: „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“
250. Týmito ústavnými článkami sa zákonodarca dôsledne neriadil pri schvaľovaní právnej úpravy ustanovenej v § 7 ods. 7 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. v spojení s § 8 ods. 3 písm. c) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, a to so zreteľom na zmenu zákonných predpokladov, podľa ktorej do funkcie generálneho prokurátora môže byť vymenovaný aj kandidát, ktorý nie je prokurátorom.
251. **Podľa § 8 ods. 3 písm. c) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre dôvodom na odvolanie generálneho prokurátora je právoplatné odsúdenie za spáchanie trestného činu - aj trestného činu spáchaného z nedbanlivosti. Právoplatné odsúdenie za spáchanie trestného činu, čo aj z nedbanlivosti, však nie je prekážkou na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora. Uvedené tvrdenie vyplýva**

z novej právnej úpravy ustanovenej v § 7 ods. 7, ktorá vymedzuje právnu fikciu bezúhonnosti.

252. Podľa § 7 ods. 7 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. *„Za bezúhonného sa na účely tohto zákona nepovažuje ten, kto bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, a v prípade obzvlášť závažného zločinu, trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa, trestného činu prijímania úplatku, trestného činu podplácania a trestného činu nepriamej korupcie aj ten, komu bolo odsúdenie za takýto trestný čin zahladené alebo na ktorého sa hľadí, akoby nebol pre takýto trestný čin odsúdený. Bezúhonnosť sa preukazuje odpisom registra trestov. Na účel preukázania bezúhonnosti podľa tohto zákona štátny občan Slovenskej republiky poskytne údaje potrebné na vyžiadanie odpisu registra trestov. Údaje podľa tretej vety národná rada bezodkladne zašle v elektronickej podobe registru trestov generálnej prokuratúry na vydanie odpisu registra trestov.“*
253. Z toho vyplýva, ak generálny prokurátor po nadobudnutí účinnosti novej právnej úpravy bude právoplatne odsúdený za spáchanie trestného činu z nedbanlivosti, musí byť odvolaný z funkcie generálneho prokurátora, avšak nič nebráni tomu, aby osoba, ktorá už je právoplatne odsúdená za spáchanie trestného činu z nedbanlivosti, bola vymenovaná do funkcie generálneho prokurátora, ak spĺňa novo ustanovené podmienky na vymenovanie do tejto funkcie.
254. Rovnakú právnu úpravu schválil zákonodarca aj vo vzťahu k funkcii špeciálneho prokurátora.
255. **Podľa § 24aa ods. 3 písm. c) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. národná rada odvolá špeciálneho prokurátora, ak špeciálny prokurátor bol právoplatným rozhodnutím súdu odsúdený za spáchanie trestného činu - aj trestného činu spáchaného z nedbanlivosti. Právoplatné odsúdenie za spáchanie trestného činu, čo aj z nedbanlivosti, však nie je prekážkou na zvolenie do funkcie špeciálneho prokurátora.** Uvedené tvrdenie vyplýva z novej právnej úpravy ustanovenej v § 24a ods. 6, ktorá vymedzuje právnu fikciu bezúhonnosti.
256. Podľa § 24 ods. 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. *„Za bezúhonného sa na účely tohto zákona nepovažuje ten, kto bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, a v prípade obzvlášť závažného zločinu, trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa, trestného činu prijímania úplatku, trestného činu podplácania a trestného činu nepriamej korupcie aj ten, komu bolo odsúdenie za takýto trestný čin zahladené alebo na ktorého sa hľadí, akoby nebol pre takýto trestný čin odsúdený. Bezúhonnosť sa preukazuje odpisom registra trestov. Na účel preukázania bezúhonnosti podľa tohto zákona štátny občan Slovenskej republiky poskytne údaje potrebné na vyžiadanie odpisu registra trestov. Údaje podľa tretej vety národná rada bezodkladne zašle v elektronickej podobe registru trestov generálnej prokuratúry na vydanie odpisu registra trestov.“*

257. Z toho vyplýva, že ak špeciálny prokurátor po nadobudnutí účinnosti novej právnej úpravy bude právoplatne odsúdený za spáchanie trestného činu z nedbanlivosti, musí byť odvolaný z funkcie špeciálneho prokurátora, avšak nič nebráni tomu, aby osoba, ktorá už je právoplatne odsúdená za spáchanie trestného činu z nedbanlivosti, bola zvolená do funkcie špeciálneho prokurátora, ak spĺňa novo ustanovené podmienky na vymenovanie do tejto funkcie.
258. Ak zákonný dôvod na obligatórne odvolanie z funkcie nie je zákonnou prekážkou na vymenovanie do funkcie, ide o účelovú právnu úpravu, ktorá popiera princípy materiálneho právneho štátu vyplývajúce z čl. 1 ods. 1 ústavy.
259. Ústavný súd v rámci svojej doterajšej judikatúry opakovane zdôraznil, že predmetom ochrany poskytovanej ustanovením čl. 1 ods. 1 ústavy sú ústavné princípy a demokratické hodnoty vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu.
260. V náleze sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009 uviedol: *„Koncepcia materiálneho právneho štátu zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu (obdobne napr. PL. ÚS 22/06)... Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.“*
261. V súvislosti s uvedeným a aj v nadväznosti na medializáciu prípadných kandidátov na funkciu generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora, si dovoľím poukázať na právnu úpravu § 418 a § 419 Trestného poriadku.
262. Podľa § 418 ods. 1 Trestného poriadku súd sleduje správanie osoby odsúdenej na trest odňatia slobody, ktorého výkon bol podmienenéne odložený s probačným dohľadom počas skúšobnej doby. Zisťuje najmä, ako odsúdený plní povinnosti a obmedzenia vyplývajúce z uloženého probačného dohľadu; na ten účel robí najmä písomné dožiadania na orgány štátnej správy alebo obec a záujmové združenie občanov v mieste bydliska odsúdeného a zamestnávateľa odsúdeného. Pred vydaním rozhodnutia si súd vždy vyžiada z registra trestov odpis registra trestov odsúdeného od útvaru Policajného zboru, v ktorého obvode má odsúdený pobyt, správu o tom, či sa nevedie proti nemu trestné stíhanie, a od orgánu, ktorý prejednáva priestupky, či nebol v skúšobnej dobe postihnutý za obdobný priestupok.

263. Podľa § 418 ods. 2 Trestného poriadku zisťovaním podľa odseku 1 predseda senátu poverí probačného a mediačného úradníka.
264. Podľa § 419 ods. 1 Trestného poriadku o tom, či sa odsúdený v skúšobnej dobe osvedčil alebo či sa nariadi výkon trestu odňatia slobody, rozhodne súd na verejnom zasadnutí. Na verejnom zasadnutí rozhodne tiež o prípadnom predĺžení skúšobnej doby.
265. Podľa § 419 ods. 2 Trestného poriadku proti uzneseniu podľa odseku 1 je prípustná sťažnosť, ktorá má odkladný účinok.
266. Podľa § 419 ods. 3 Trestného poriadku rozhodnutie o tom, že sa odsúdený v skúšobnej dobe osvedčil, môže so súhlasom prokurátora urobiť predseda senátu.
267. Podľa § 419 ods. 4 Trestného poriadku ak súd rozhodne, že odsúdený sa v skúšobnej dobe neosvedčil, nariadi výkon trestu odňatia slobody a rozhodne súčasne aj o zaradení odsúdeného do ústavu na výkon trestu odňatia slobody.
268. Namietaná právna úprava v spojení s právnou úpravou ustanovenou v § 418 a 419 Trestného poriadku umožňuje, aby za generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora bola vymenovaná/zvolená aj osoba právoplatne odsúdená na trest odňatia slobody, ktorého výkon bol podmiennečne odložený s probačným dohľadom počas skúšobnej doby, a dokonca, ak sa právoplatne odsúdený generálny prokurátor alebo špeciálny prokurátor v skúšobnej dobe neosvedčí, aby mu súd nariadil výkon trestu odňatia slobody a rozhodol o jeho zaradení do ústavu na výkon trestu odňatia slobody.
269. Podľa môjho názoru je neprípustné, aby v právnom štáte boli takto účelovo nastavené podmienky na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora a zvolenie do funkcie špeciálneho prokurátora. Považujem to za dehonestáciu týchto funkcií a absolútne ignorovanie princípov právneho štátu v jeho materiálnom poňatí.
270. Vymenovanie za generálneho prokurátora alebo zvolenie za špeciálneho prokurátora osoby, ktorá je právoplatne odsúdená za spáchanie trestného činu, čo aj z nedbanlivosti, na trest odňatia slobody, ktorého výkon bol podmiennečne odložený s probačným dohľadom počas skúšobnej doby, v praxi vyvolá vážne pochybnosti o samotnej podstate štátu a jeho právneho poriadku. V právnom štáte nemôže byť prípustné, aby generálny prokurátor alebo špeciálny prokurátor počas svojho funkčného obdobia podliehal probačnému dohľadu, aby súd prostredníctvom probačného a mediačného úradníka zisťoval, ako si odsúdený generálny prokurátor alebo špeciálny prokurátor plní svoje pracovné povinnosti, aby plnenie jeho pracovných povinností posudzovala generálna prokuratúra, aby obec podávala správy, ako a či plní odsúdený generálny prokurátor alebo špeciálny prokurátor súdom uložené povinnosti a obmedzenia. Treba si uvedomiť, že súd koná o tom, či sa odsúdený v skúšobnej dobe osvedčil alebo či sa mu nariadi výkon trestu odňatia slobody alebo či sa mu predĺži skúšobná doba, na verejnom zasadnutí. So súhlasom prokurátora môže predseda senátu rozhodnúť o tom, že odsúdený

sa v skúšobnej dobe osvedčil. Konanie žiadneho prokurátora v súdnom konaní o tom, či sa odsúdený generálny prokurátor alebo špeciálny prokurátor v skúšobnej dobe osvedčil alebo či sa mu nariadi výkon trestu odňatia slobody alebo či sa mu predĺži skúšobná doba, nemožno považovať za objektívne a nestranné.

271. Aj z týchto dôvodov je právoplatné odsúdenie generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora za spáchanie akéhokoľvek trestného činu zákonným dôvodom na jeho odvolanie z funkcie generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora. Túto právnu úpravu nemožno obchádzať tvrdením (s poukazom na ústavný zákaz retroaktivity), že to neplatí, ak k právoplatnému odsúdeniu za spáchanie trestného činu z nedbanlivosti došlo pred vymenovaním do funkcie generálneho prokurátora alebo zvolením za špeciálneho prokurátora podporeným prijatím takej účelovej právnej úpravy, ktorá právoplatné odsúdenie za spáchanie trestného činu z nedbanlivosti nepovažuje za prekážku na vymenovanie/zvolenie do takej funkcie.
272. **So zreteľom na uvedené zastávam názor, že právna úprava § 7 ods. 7 v spojení s § 8 ods. 3 písm. c) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 241/2020 Z. z. a právna úprava § 24 ods. 6 v spojení s § 24aa ods. 3 písm. c) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 241/2020 Z. z. nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.**

C. ZÁVER

273. Uvedomujem si, že žiadnu moc, ani pôsobnosť prokuratúry, jej výkon a uplatňovanie nemožno vnímať izolovane od iných zložiek štátnej moci, a samozrejme, od nevyhnutnosti spoločenskej kontroly. V opačnom prípade by hrozil vznik uzavretého systému, ktorý by fungoval na princípe samokontroly a vlastnej obnovy bez možnosti preveriť, či v tomto systéme nedochádza k prejavom disfunkcie (*primerane PL. ÚS 10/05*).
274. Aj vzhľadom na aktuálne poznatky o podozreniach o protiprávnej činnosti niektorých prokurátorov možno považovať za legitímny cieľ poslancov vládnych politických strán prijať opatrenia, aby sa posilnila verejná kontrola prokuratúry či efektívnejšie vyvodzovala zodpovednosť prokurátorov. Nakoniec, to bolo cieľom i návrhov noviel organických zákonov o prokuratúre, ktoré boli vypracované komisiou generálnej prokuratúry začiatkom roka 2020 v spolupráci s verejnosťou. Tu boli do úvahy vzaté aj návrhy na zvýšenie dôveryhodnosti prokuratúry (*bližšie www.viaiuris.sk*).
275. Napriek týmto legitímnym cieľom by zákonodarca mal za každých okolností v procese prijímania zákonov a obzvlášť pri prijímaní ich novelizácií zohľadňovať doterajší právny stav a všetky jeho zmeny vykonávať uvážene a len v takej miere, ktorá je nevyhnutná na dosiahnutie vytýčeného cieľa regulácie spoločenských vzťahov v kontexte s legitímnym verejným záujmom. Atribút legitímneho očakávania nemožno stotožňovať so zákazom zmeny právnej úpravy, ale s potrebou toho, aby zákonodarca volil také spôsoby, ktoré

budú v čo najväčšej miere zohľadňovať fakt, že adresáti právnych noriem boli dosiaľ nútení prispôbovať svoje správanie existujúcej právnej úprave vychádzajúcej z určitých koncepcných východísk a zásad (*PL. ÚS 19/08, PL. ÚS 3/09*).

276. Inými slovami, zásadnou požiadavkou v právnom štáte je, aby zákonodarca jasne vyjadril svoju základnú myšlienku, cieľ a účel svojho zákonodarného zámeru. Demokraticky legitimovaný zákonodarca má priestor na uváženie, je však viazaný ústavou a predovšetkým úpravou základných práv a slobôd, z čoho vyplýva, že musí rešpektovať tieto vonkajšie hranice svojej činnosti. Čím intenzívnejšie zákon, resp. určité ustanovenie zákona zasahuje do oblasti základných práv a slobôd, tým väčšie nároky treba klásť na precíznosť jeho úpravy, resp. na úpravu jeho jednotlivých ustanovení (*PL. ÚS 29/05*).
277. Pri tvorbe zákona č. 241/2020 Z. z. neboli dodržané princípy demokratického a právneho štátu, pretože prijatý zákon nie je v súlade so všetkými ustanoveniami ústavy, ktoré sú vo významovej a príčinnej súvislosti so vzťahom upraveným zákonom (*primerane PL. ÚS 32/95*). Národná rada je pri tvorbe zákonov viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať akýkoľvek zákon, pokiaľ takýto zákon neprekročí rámec daný ústavou (*PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 15/98*).
278. Vychádzajúc z vyššie uvedenej analýzy ustanovení zákona č. 241/2020 Z. z. v spojení s priebehom jeho zákonodarného procesu, mám za to, že procedurálne nedostatky a obsahové nedostatky zákona č. 241/2020 Z. z. vo svojom súhrne a vo vzájomnej súvzťažnosti s ostatnými ustanoveniami zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre a zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry spôsobujú nesúlad s viacerými článkami ústavy.

D. NÁVRH NA ROZHODNUTIE ÚSTAVNÉHO SÚDU (PETIT)

279. Na základe vyššie uvedených dôvodov navrhujem, aby ústavný súd
- a) návrh podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 a § 78 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky vydal nasledovné

u z n e s e n i e:

„Návrh prvej námestníčky generálneho prokurátora Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie.

Pozastavuje účinnosť zákona č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.“,

b) vyhovel návrhu vo veci samej a vydal nasledovný

n á l e z:

„Zákon č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 30 ods. 4, čl. 31, čl. 36, čl. 149 až 151 Ústavy Slovenskej republiky.“

S úctou

generálny prokurátor Slovenskej republiky
v z. JUDr. Viera Kováčiková
prvá námestníčka
generálneho prokurátora Slovenskej republiky