

KONCEPCIA RIADENIA A ĎALŠIEHO ROZVOJA PROKURATÚRY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Dr. h. c. JUDr. Maroš Žilinka, PhD.

september 2020

PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Prokuratúra Slovenskej republiky má svoj právny základ • v Ústave Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov), • v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“), • v zákone č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry“) a • v osobitných zákonoch upravujúcich procesné oprávnenia prokurátorov (napr. zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov, zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok, zákon č. 161/2015 Civilný mimosporový poriadok, či zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok).

Prokuratúra Slovenskej republiky je hierarchicky usporiadaná jednotná sústava štátnych orgánov (tvoria ju: generálna prokuratúra, ktorej osobitnou súčasťou s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky je Úrad špeciálnej prokuratúry, krajské prokuratúry a okresné prokuratúry) na čele s generálnym prokurátorom Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“), v ktorej pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti. Prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Je univerzálnym orgánom ochrany práva, ktorý koná vo verejnom záujme, pri čom je povinná v rámci svojej pôsobnosti (§ 4 zákona o prokuratúre – • v trestnom konaní, • pri dozore nad dodržiavaním zákonnosti v miestach, kde sú držané osoby pozbavené osobnej slobody alebo osoby, ktorých osobná sloboda je obmedzená, • v civilnom procese, • pri dozore nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, • v oblasti medzinárodnej spolupráce, • pri príprave a realizácii preventívnych opatrení na predchádzanie porušovania zákonnosti, • pri odstraňovaní príčin a podmienok trestnej činnosti a na prevencii a potláčaní kriminality, • pri tvorbe právnych predpisov) vykonať opatrenia na predchádzanie porušovania zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie a zabezpečiť tak dôslednú, účinnú a rýchlu ochranu práv a zákonom chránených záujmov takých subjektov.

Generálny prokurátor riadi (priamo alebo prostredníctvom vedúcich prokurátorov, určených prokurátorov a zamestnancov) a kontroluje činnosť prokuratúry na všetkých stupňoch, pri čom vydáva: príkazy, pokyny a iné služobné predpisy (záväzné pre všetkých prokurátorov, právnych čakateľov prokuratúry, asistentov prokurátorov a ostatných zamestnancov prokuratúry), právne a organizačné akty uverejňované v Zbierke zákonov a v záujme jednotného uplatňovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov záväzné stanoviská (podľa vlastného uváženia alebo na návrh Komisie pre vydávanie záväzných stanovísk). Je oprávnený vydať podriadeným prokurátorom pokyn, ako majú postupovať v konaní a pri plnení úloh, alebo vykonať úkony podriadeného prokurátora či rozhodnúť, že ich vykoná iný podriadený prokurátor, pri rešpektovaní limitov vyplývajúcich z ustanovení § 6 a § 55d ods. 3 zákona o prokuratúre. Zvlášť hodno poukázať na významné oprávnenie generálneho prokurátora zrušovať právoplatné rozhodnutia v prípravnom konaní (§ 363 - § 367 Trestného poriadku).

Generálny prokurátor vykonáva pôsobnosť vo vzťahu:

- k Národnej rade Slovenskej republiky a jej orgánom (§ 13 zákona o prokuratúre), v rámci ktorej jej podáva raz ročne správu o činnosti prokuratúry a poznatkoch o stave zákonnosti v Slovenskej republike, je oprávnený predkladať návrhy na prijatie zákonov, ich zmien a doplnení a navrhovať kandidátov na sudskej ústavného súdu, či má oznamovacie povinnosti, môže podať aj návrh na voľbu jedného kandidáta na špeciálneho prokurátora (§ 24a ods. 3 písm. d) zákona o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry),
- k vláde Slovenskej republiky (§ 14 zákona o prokuratúre), v rámci ktorej je oprávnený predkladať podnety na prijatie zákonov, ich zmien alebo doplnení,
- k Ústavnému súdu Slovenskej republiky (§ 15 zákona o prokuratúre), v rámci ktorej má rozsiahle návrhové oprávnenia a oznamovaciu povinnosť,
- k Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky (§ 16 zákona o prokuratúre), ktoré sú upravené v osobitných zákonoch (Trestný poriadok, Občiansky sporový poriadok, Občiansky mimosporový poriadok), a
- k ďalším oblastiam (§ 16a zákona o prokuratúre), spočívajúcu aj v poskytovaní pomoci Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky pri zabezpečovaní zastupovania Slovenskej republiky pred Európskym súdom pre ľudské práva alebo v konaní pred Súdnym dvorom Európskej únie, či národnému členovi Slovenskej republiky v Eurojuste.

Generálny prokurátor v statusovej a organizačnej oblasti, v súlade so zákonom o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry, • je vedúcim služobného úradu Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, • vyhlasuje výberové konania na funkciu prokurátora, vedúceho prokurátora, pri funkčnom postupe prokurátora a právneho čakateľa prokuratúry, • vymenúva členov výberových komisií, • vymenúva do funkcie a odvoláva z funkcie prokurátorov, vedúcich prokurátorov a právnych čakateľov prokuratúry, • uvoľňuje z funkcie prokurátora Úradu špeciálnej prokuratúry, ktorý požiadal o uvoľnenie z funkcie, • rozhoduje o dočasnom pridelení prokurátora na inú prokuratúru, k inému orgánu, k orgánu Európskej únie a na výkon práce v aktivitách krízového manažmentu mimo územia Slovenskej republiky, • rozhoduje o preložení a preradení prokurátora, • rozhoduje o prerušení výkonu funkcie prokurátora a o dočasnom pozastavení výkonu funkcie prokurátora, • je oprávnený vyzvať prokurátora, aby doplnil alebo spresnil majetkové priznanie alebo preukázal spôsob nadobudnutia finančných prostriedkov potrebných na obstaranie majetku, • určuje rozvrh týždenného služobného času, • môže rozhodnúť o započítaní inej právnickej praxe do započítateľnej praxe prokurátora, • určuje počet disciplinárnych komisií/odvolacích disciplinárnych komisií a vymenúva predsedu a ďalších členov disciplinárnych komisií/odvolacích disciplinárnych komisií, • je oprávnený podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti prokurátorovi ktorejkoľvek prokuratúry, • môže rozhodnúť o predĺžení alebo skrátení prípravnej praxe právneho čakateľa prokuratúry.

VOĽBA KANDIDÁTA NA GENERÁLNEHO PROKURÁTORA

K aktuálnej voľbe kandidáta na generálneho prokurátora dochádza v dobe, keď je zásadným spôsobom otriasená dôvera občanov v právny štát, ktorému na Slovensku podľa ostatného prieskumu verejnej mienky Eurobarometer nedôveruje až 72 % občanov. Prokuratúra Slovenskej republiky je pritom výkonom svojej rozsiahlej pôsobnosti sústavou štátnych orgánov, ktoré majú podstatný vplyv na budovanie dôvery občanov v právny štát a spravodlivosť. So zreteľom na postavenie a zákonné kompetencie je práve generálny prokurátor tým, kto uplatňovaním zákona, využívaním oprávnení a svojou autoritou zásadne ovplyvňuje činnosť a smerovanie prokuratúry, a tým v konečnom dôsledku aj dôveru občanov v právny štát a úctu

k právu. V dobe, keď sú občania konfrontovaní s nakopenými a neriešenými podozreniami z rozsiahleho porušovania moci a neetického správania sa tých, ktorí mali byť garantmi spravodlivosti, je zvlášť nevyhnutné, aby sa generálnym prokurátorom stal človek vysokých odborných, ale aj ľudských a morálnych kvalít, ktorému je prirodzene vlastná na princípoch založená nekompromisnosť, ktorý má rozsiahle riadiace skúsenosti, ktorý je vnútorne a konzistentne presvedčený o potrebe zásadných zmien smerujúcich k otvoreniu činnosti prokuratúry verejnej kontrole, zmene kultúry na prokuratúre, jej očistu a zvýšeniu transparentnosti (transparentnosť je nástroj pre zvýšenie dôveryhodnosti, nie cieľ) a ktorý svojou prirodzenou autoritou dokáže byť pre prokurátorov vzorom. Len taká osoba môže byť pre prokurátorov, ale aj celú spoločnosť, dôveryhodnou a uveriteľnou, že dokáže garantovať ústavné poslanie prokuratúry.

RIADENIE A ĎALŠÍ ROZVOJ PROKURATÚRY

V podstate by k otázke riadenia, od ktorého je závislý aj ďalší rozvoj prokuratúry, bolo možné vysloviť slová: **striktné dodržiavanie zákona, princípov profesijnej etiky, profesionalita a služba spravodlivosti**, bez potreby ďalšieho rozvádzania. Tieto princípy sú samozrejme kľúčové nielen pre riadiacu činnosť, ale aj pre každodennú prácu prokurátorov.

Generálny prokurátor, ako už bolo spomenuté, musí byť prirodzená odborná a ľudská autorita, ktorá bude pre všetkých prokurátorov a právnych čakateľov prokuratúry vzorom, a to nielen plnením služobných povinností, spôsobom výkonu riadiacej činnosti (vrátane schopnosti odolávať najrôznejším tlakom a konfliktom záujmov), ale aj spôsobom súkromného života. Generálny prokurátor by mal byť lídrom, ktorý od podriadených nežiada niečo, čo nie je pripravený a schopný splniť sám. Pri riadení musí byť priamy, čestný a spravodlivý. Musí pôsobiť motivačne, pretože uzavretosť prokuratúry a „pocit bezpečia“ prokurátorov viedol k rozšíreniu nevšímvosti až ignorancie a formalizmu bez iniciatívy a nasadenia. Skoncovanie s touto problémovou „kultúrou pohody“ je nevyhnutné a práve generálny prokurátor musí byť kľúčovou osobou, ktorá každodennou prácou nasmeruje prokurátorov k jej zmene. Prokurátori sami musia pochopiť, že ozdravenie prostredia a očista od tých, ktorí nie sú hodní svojho postavenia, je nielen v záujme prokuratúry a vnímania jej

činnosti, ale aj v záujme ich samotných. V tomto smere budú aj nekompromisné požiadavky generálneho prokurátora na vedúcich prokurátorov, ktorí musia na zmene kultúry poctivo pracovať. Predpokladom toho je, aby boli s potrebami zmien stotožnení. Z tohto pohľadu bude zo strany generálneho prokurátora kľúčový aj výber náimestníkov generálneho prokurátora, ktorý, ako sa ukázalo, v predchádzajúcim období neboli šťastný. Osobitné miesto v rámci zmeny kultúry na prokuratúre musí patriť vyvodzovaniu zodpovednosti za neplnenie základných povinností prokurátora a za neplnenie základných povinností vedúceho prokurátora. V prípade vedúcich prokurátorov aj s dôsledkom odvolania z funkcie vedúceho prokurátora. Práve vedúci prokurátori sa musia v tejto súvislosti zbaviť istej nevšímavosti a privierania očí a musia byť vzorom pre podriadených prokurátorov, ktorí si riadne plnia svoje základné povinnosti. V tejto súvislosti budú vysoké nároky na vedúcich prokurátorov. Prokurátori musia mať pri vykonávaní svojej pôsobnosti úplne voľné ruky, samozrejme pri rešpektovaní zákonných oprávnení nadriadených prokurátorov a musia to aj tak cítiť. Musí sa stať prirodzeným, že v prípade akejkoľvek nezákonnej snahy o ovplyvňovanie, na takú snahu upozornia. K efektívnejšiemu riadeniu, zjednoteniu trestnej politiky a efektívnejšiemu využitiu potenciálu prokurátorov by mala prispieť zmena v podobe zjednodušenia organizačného členenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (príloha č. 1 schéma aktuálneho organizačného členenia, príloha č. 2 schéma nového organizačného členenia). Zásadným prvkom riadenia je správne určenie priorít, na ktoré sa bude prokuratúra orientovať. V trestnej oblasti musí byť základnou prioritou boj proti korupcii, nečestnému konaniu a zneužívaniu verejnej moci. Korupcia (v tom najširšom význame) ničí spoločnosť nielen tým, že narúša jej riadne fungovanie, ale aj tým, že vyvoláva v čestných ľuďoch nedôveru v spravodlivosť a fungovanie právneho štátu tak, ako by za normálnych okolností mal fungovať. V tejto súvislosti zmena kultúry na prokuratúre a z toho plynúce zvýšenie dôvery občanov v prokuratúru, sú kľúčové (podľa posledného prieskumu Eurobarometer len 9 % respondentov by nahlásilo korupciu úradom prokuratúry alebo súdom). Úloha generálneho prokurátora je pri napĺňaní tejto úlohy kľúčová, nezastupiteľná. Ďalšou prioritou je boj proti závažnej ekonomickej kriminalite, zvlášť daňovej trestnej činnosti, machináciám pri verejnem obstarávaní a legalizácii príjmov z trestnej činnosti. Korupcia a s ňou súvisiaca závažná ekonomická trestná činnosť Oberajú spoločnosť aj o finančné zdroje, ktoré sa stávajú kapitáлом pre páchanie ďalšej závažnej (často vysoko organizovanej)

trestnej činnosti. Treťou prioritou preto bude zaistňovanie výnosov z trestnej činnosti. Ďalšou prioritou bude trestné stíhanie právnických osôb, využívaných na páchanie závažnej trestnej činnosti (vrátane korupčnej), či legalizovanie nelegálne získaného majetkového prospechu. Napokon ostatnou prioritou budú prevetívno – výchovné aktivity proti korupcii (zdravú spoločnosť nemožno vybudovať bez priliehavých výchovných a vzdelávacích činností a práce s mládežou). Je zrejmé, že priority v trestnej oblasti sú vo významnej miere v pôsobnosti Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky. Generálny prokurátor riadi činnosť Úradu špeciálnej prokuratúry prostredníctvom špeciálneho prokurátora, ktorý je námestníkom generálneho prokurátora (§ 55d ods. 1 zákona o prokuratúre), preto pri riadení a kontrole činnosti Úradu špeciálnej prokuratúry bude aktívne využívať všetky zákonné oprávnenia, o ktorých bude informovať v Správe o činnosti prokuratúry, podávanej Národnej rade Slovenskej republiky. V medzinárodnej oblasti bude absolútou prioritou zavŕšenie procesov prípravy a podpora plnohodnotnej činnosti Európskej prokuratúry v Slovenskej republike, ako aj trvalé dosahovanie efektívnosti v oblasti trestného stíhania prania špinavých peňazí a odoberania výnosov z trestnej činnosti, v kontexte záverov 5. kola hodnotenia Slovenskej republiky Výborom Rady Európy Moneyval. V netrestnej oblasti bude prioritou aktívna účasť na príprave zákona o preukazovaní pôvodu majetku, ktorý by sa stal bázou pre následné efektívne a účinné odčerpávanie majetku nadobudnutého z nelegálnych príjmov. Druhou prioritou bude náležité využívanie oprávnenia prokurátora podávať žalobu na uplatnenie nároku štátu na vydanie bezdôvodného obohatenia. Treťou prioritou bude aktívnejšie presadzovanie verejného záujmu a ochrana verejného majetku, o. i. aj intenzívnejšou spoluprácou trestného a netrestného úseku prokuratúry. Predpokladom plnenia úloh prokuratúry (a zvlášť určených priorit) v trestnej i netrestnej oblasti je vysoká odborná kvalifikácia prokurátorov, preto generálny prokurátor bude vyžadovať a podporovať vzdelávanie prokurátorov, ako aj ich špecializáciu. Generálny prokurátor urobí všetko pre uvedenie inštitútu asistenta prokurátora, ktorý je od jeho prijatia v roku 2011 nevyužívaný, do života. V oblasti informatiky bude prioritou radikálna obnova prevádzkovaného hardware v dátových centrách a inovácia počítačov prokurátorov a administratívnych zamestnancov prokuratúry tak, aby držali krok s najnovšími trendmi využitia informačných technológií, pokračovanie v elektronizácii justície v smere efektívnej výmeny elektronických dokumentov medzi políciou, prokuratúrou a súdmi, prevádzky

funkčného elektronického vyšetrovacieho spisu, získavania a poskytovania elektronických dôkazov a výmeny informácií v rámci justičnej spolupráce v trestných veciach. Na úseku registra trestov bude prioritou participácia na zriadení centralizovaného systému identifikácie členských štátov EÚ, o odsúdených štátnych príslušníkov tretích štátov (ECRIS-TCN) a vybudovanie národnej časti informačného systému. Prioritou v oblasti kybernetickej bezpečnosti bude prijatie stratégie kybernetickej bezpečnosti a určenie priorít implementácie technických opatrení zabezpečenia kybernetickej bezpečnosti. Ku komunikácii je potrebné pristupovať proaktívne a aj s využívaním moderných komunikačných kanálov (facebook, instagram), s intenzívnejším vystupovaním krajských hovorcov. Prokurátor je povinný prijímať aj nepopulárne rozhodnutia, ktoré môže verejnosť prijímať s nevôleou. Preto je nevyhnutné najmä takéto rozhodnutia pred verejnosťou komunikovať a jasne a zrozumiteľne vysvetliť spôsobom, ktorý rozptýli akékoľvek pochybnosti o nesprávnosti postupu a rozhodnutia prokurátora, či o možnej netransparentnosti. Generálny prokurátor bude vykonávať kroky k zabezpečeniu budovy pre sídlo Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, zodpovedajúcej jej potrebám.

Aj keď viaceré kroky závisia od prijatia rozhodnutí zákonodarným zborom, generálny prokurátor bude podporovať (v tomto smere využije aj svoje zákonné oprávnenie predkladať vláde Slovenskej republiky alebo predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky podnety na prijatie zákonov, ich zmeny alebo doplnenia, ako aj aktívnu účasť v medzirezortnom pripomienkovom konaní) všetky opatrenia, ktoré budú smerovať k posilneniu transparentnosti prokuratúry a k umožneniu výkonu verejnej kontroly činnosti prokuratúry. O nutnosti týchto zmien som vnútorné dlhodobo a konzistentne presvedčený (osobne som sa podieľal už na príprave legislatívnej úpravy systémových zmien na prokuratúre, ktoré vyústili do prijatia novely zákona o prokuratúre a zákona o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry zákonom č. 220/2011 Z. z., ktoré som aj verejne zdôvodňoval /napr. rozhovor v týždenníku Týždeň č. 7/2011/). Generálny prokurátor tak bude podporovať kroky • k transparentnosti výberových konaní, • k zvyšovaniu povedomia prokurátorov a právnych čakateľov prokuratúry v oblasti profesnej etiky, • k zriadeniu Najvyššieho správneho súdu ako disciplinárneho súdu pre prokurátorov (v prípade, že taký súd nebude zriadený, kroky k transparentnosti disciplinárnych konaní na prokuratúre), • k novej koncepcii a otvoreniu Rady prokurátorov pre vysoko

odborne a morálne disponované osoby, ktoré nie sú prokurátormi, • k rozšíreniu kompetencií novo koncipovanej Rady prokurátorov (o. i. aj v otázke zabezpečenia dôkladného skúmania majetkových priznaní prokurátorov a právnych čakateľov prokuratúry; v tejto súvislosti generálny prokurátor bude podporovať takú úpravu majetkových priznaní prokurátorov a právnych čakateľov prokuratúry, ktorá umožní efektívnejšiu kontrolu /vnútornú aj verejnú/ majetkových pomerov prokurátorov a právnych čakateľov prokuratúry), • k prijatiu opatrení umožňujúcich verejnú kontrolu začaženosť a výsledkov práce jednotlivých prokurátorov, • k reforme súdnej mapy, s ktorou ide ruka v ruke aj mapa sídiel a obvodov prokuratúr (samozejme po dôkladnej analýze), čo by prispelo k prelomeniu niektorých miestnych väzieb (protikorupčný efekt) a vylepšilo by podmienky na špecializáciu prokurátorov.

Každopádne riadenie a každodenná činnosť všetkých prokurátorov, musí zodpovedať slovám, na ktoré som dal dôraz v úvode tejto časti: **striktné dodržiavanie zákona, princípov profesijnej etiky, profesionalita a služba spravodlivosti**. Uplatňovanie práva navonok, ale aj do vnútra prokuratúry (iba inštitúcia, ktorá sama dbá na dodržiavanie pravidiel dovnútra, môže efektívne strážiť zákonnosť) musí byť jasné, presvedčivé a nevzbudzujúce pochybnosti o rovnosti pred zákonom. Len tak bude činnosť prokuratúry nielen zodpovedať zákonom, ale sa takou bude aj navonok javiť. Len tak môžu občania opäťovne nadobudnúť presvedčenie, že orgány prokuratúry nechránia tých, ktorí porušujú zákon, ale naopak a rešpektovanie zákona sa vyžaduje od všetkých rovnako. Som presvedčený, že prokuratúra môže byť vnímaná ako dôveryhodná inštitúcia (osoba generálneho prokurátora je v tomto kľúčová). Zaslúžia si to v prvom rade občania, ale aj všetci poctiví prokurátori, ktorí denne pre službu spravodlivosti nasadzujú svoje zdravie a život.

Príloha č. 1
(aktuálne schéma organizačného členenia
GP SR podľa príkazu generálneho
prokurátora SR por. č. 1/2018)

Schéma organizačného členenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky

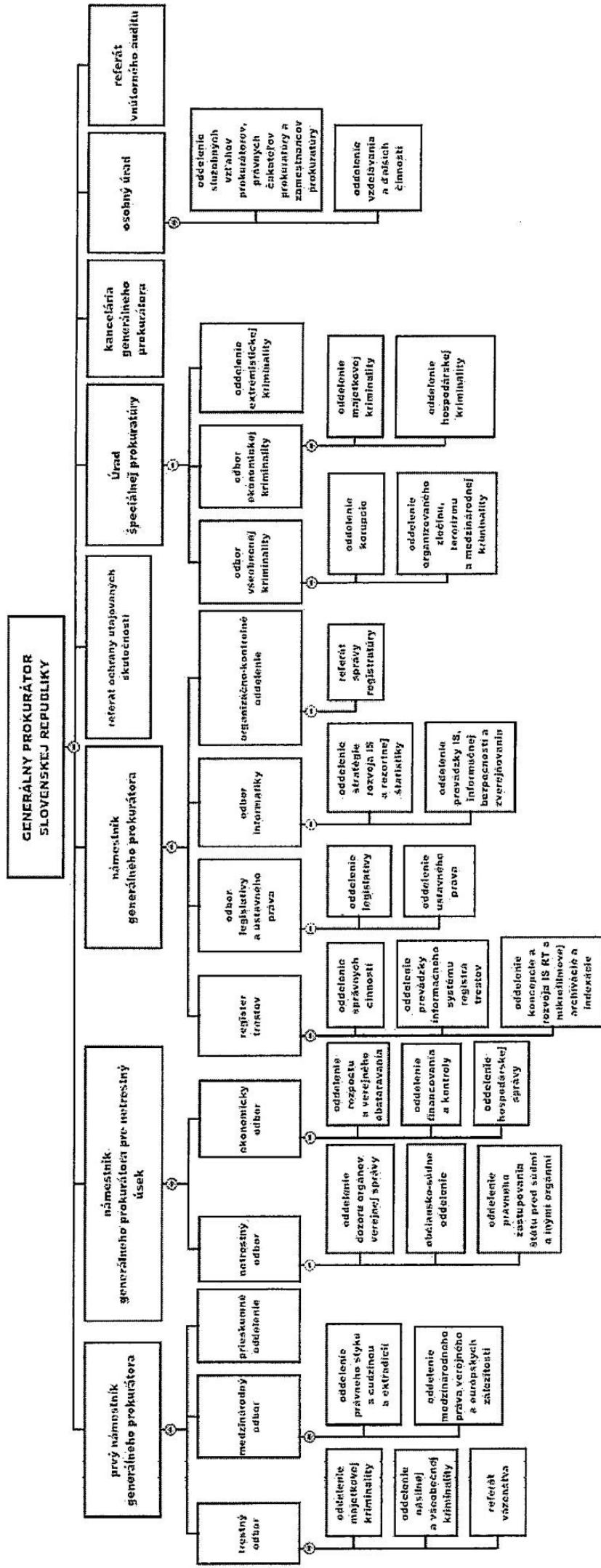


Schéma nového organizačného členenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky

