

**Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave**

**Fakulta sociálnych vied**

**Posudok oponenta na habilitačnú prácu**

**Prokuratúra Slovenskej republiky ako orgán ochrany práva a jej miesto v oblasti verejnej správy.**

**Habilitant:** JUDr. Bystrík Šramel, PhD.

**Študijný program:** Verejná politika a verejná správa

**Študijný odbor:** Verejná politika a verejná správa

**Trnava 2019**

I.

Práca predložená na posúdenie v súvislosti so zahájeným konaním o získanie vedecko-pedagogického titulu docent je súborom publikovaných prác, ktoré tvoria ucelený komplex poznatkov o postavení prokuratúry v Slovenskej republike. V úvode autor vysvetľuje, v čom vidí dôvody pre analýzu zvoleného okruhu otázok dotýkajúcich sa skúmanej témy. Napokon sa k otázkam vracia v závere celej práce, kde nielen zhrňa poznatky ale aj aktualizuje pohľad na výzvy, ktoré sú v oblasti ústavnej reformy alebo pod ústavnej úpravy členmi akademickej komunity, politickou reprezentáciou, či zainteresovanými činiteľmi právnickej praxe diskutované.

Súbor prác obsahuje články publikované tak v domácich ako aj v zahraničných odborných časopisoch (*Justičná revue :časopis pre právnú prax, Státní zastupitelství, EU Law Journal*). Niektoré state sú príspevkami prezentovanými na medzinárodných konferenciách. Práce sú predložené v jazyku publikácie, teda v slovenčine alebo v angličtine.

II.

Z predložených prác je zrejmé, že autor pracuje systematicky a dlhodobo sa venuje postaveniu prokuratúry v Slovenskej republike. Jeho hlavným cieľom je podrobiť kritickému skúmaniu potenciál orgánu verejnej žaloby pri výkone ochrany práva a v tom zmysle aj ochrany verejného záujmu. Za významné považuje autor nastaviť také inštitucionálne parametre nezávislosti orgánu verejnej žaloby, ktoré by vylúčili nad prijateľnú mieru zásah do samostatného postavenia prokuratúry. Vychádza z historických základov ústavného princípu delby moci (opierajúc sa najmä o filozofický odkaz Ch.L.Montesquieua). Kladie si otázku, či sám princíp nie je dnes prekonaný a či nie je namieste všeobecne deklarovaný princíp korigovať. Vníma posun v teoretickom koncepte vzťahu mocí tak, že je treba pracovať s pojmom kontrolných orgánov ochrany práva (str.47), alebo orgánov *sui generis*. Je zrejmé, že súčasný (moderný) konštitucionalizmus sa od zrodu konceptu delby moci výrazne posunul, či už preto, že ústavné zakotvenie nových typov orgánov si žiada vysporiadať sa s tým, kam vlastne tieto orgány, pod plášť ktorej z troch mocí, patria. A teda, ak by mali samostatné funkcie, veľmi rozdielne od funkcií orgánov základných troch mocí, je potom vhodné sa s tripartitou vysporiadať. Autor vsadil úvahy o tripartite moci do súvislosti s rozborom postavenia orgánu verejnej žaloby nekoncepuje zásadne nové konštrukcie delby moci. V tomto kontexte teda kladie dôraz na vytvorenie takých inštitucionálnych väzieb, ktoré by nezávislosť prokuratúry nastavili tak, aby bola nezávislá od

subjektov politickej moci (teda od politických strán). V danom prúde úvah zvažuje aj skúsenosti, ktoré v ústavnej alebo pod ústavnej roviny sú zakotvené v európskych alebo iných štátoch a zamýšľa sa nad možnosťou vnímať orgán verejnej žaloby v sústave justičného piliera moci. Na margo princípu delby moci treba v stručnosti odkázať na jeho význam pre jeho použitie ako princípu „seba obmedzenia“, teda zadržovania zásahu do sféry ďalšej moci, tam, kde by to bolo politicky hoci aj výhodné, účelné alebo racionálne, sa držitelia moci zdráhajú presúvať alebo delegovať „svoju“ moc na iné orgány. Určité východisko autor nachádza v systéme výberu kandidátov na funkcie prokurátorov, kedy zdôrazňuje, že kontrola nominačného procesu založená na nie čisto politických kritériách straníckej lojality môže nezávislosť prokuratúry pomôcť riešiť. Ponúkajú sa také inštitúty ako: nepreložiteľnosť, odvolateľnosť iba na základe zákonného dôvodu, záruky stability výkonu funkcie. Je však zrejmé, že istota vo výkone funkcie je tiež viazaná na potenciálne systémové zmeny v štruktúre orgánu a že napríklad rušenie jednej špecializovanej vetvy prokuratúry (napríklad, vojenskej), nastavuje nové výzvy pre profesionalizáciu, pre „delokalizáciu“ a možno aj pre personálne zaistenie výkonu funkcií celej prokuratúry.

V nadväznosti na to, je prirodzené, že autor nezávislosť komponuje aj ako nezávislosť „vnútornú“, teda ako nezávislosť výkonu funkcie prokurátora v hierarchickom usporiadaní vzťahov v systéme prokuratúry. Autor analyzuje niektoré zmeny, ktoré môžu vnútornej nezávislosti napomôcť: pokyn vyššieho prokurátora musí byť písomný, účinnejšia obrana proti možnosti odobrať prokurátorovi vec, zákaz tzv. negatívnych pokynov nadriadeného prokurátora, viazanosť generálneho prokurátora návrhom na menovanie podľa výsledkov výberového konania a i. (str.128 a nasledujúce). Samostatnosť prokurátora v konaní o obžalobe by sa prejavila aj v tom, ako uplatňuje svoju právomoc nielen ako žalobca (teda v neprospech obžalovaného) ale aj v prospech obžalovaného (pri podávaní odvolania proti rozsudku súdu v prvom stupni, napríklad).

Autor venuje sústredenú pozornosť postaveniu právnemu kontextu postavenia prokuratúry, avšak vníma ju prizmou trendov nielen v jednotlivých krajinách ale aj optikou ustanovenia úradu verejného žalobcu v Európskej únii. Uvádza čitateľa do problematiky únijneho práva a diskusie o význame úradu, ktorý by sa kontroly ochrany práva EÚ, podobne ako to vykonávajú orgány verejnej žaloby v členských krajinách, zhostil. V danej súvislosti je z hľadiska konceptu, praxe, a právnej ako aj ústavnej úpravy zaujímavé sledovať, ako na vnútroštátnej úrovni budú vykonávané pokyny európskeho žalobcu smerované k prokurátorom. Ide o rozsiahlu systémovú zmenu, hoci takú, ktorá je špecifická vymedzením protiprávných konaní ale aj administráciou a organizáciou vzájomnej súčinnosti na rôznych úrovniach výkonu funkcie ochrany práva. Veľmi podnetným je pre túto oblasť článok publikovaný v angličtine v *EU Law Journal (Genesis and development of idea of European prosecutor's office*, str.150) ISSN 2453-7098, 2017, vol.2, no.1, pp.21-29.

Nemenej zaujímavá je takisto práca, ktorá sa venuje inštitútu subsidiárnej žaloby, ktorej zmyslom je oslabiť výlučné postavenie orgánov verejnej žaloby, najmä pre prípad, kedy je jej nečinnosť účelová a môže mariť výkon základnej funkcie, ktorá je ústavne alebo pod ústavnou úpravou vymedzená. (ad 6) na str. 88, *Subsidiárna žaloba a možnosti jej využitia v slovenskom trestnom konaní.*) Autor neskrýva kritické názory na možnosť zavedenia takého inštitútu na Slovensku, čo odôvodňuje potrebou širšieho skúmania potenciálu subjektov, ktoré by reálne mohli takú žalobu podávať. Autor si je vedomý toho, že by aj taká aplikácia aktívnej legitímácie mohla byť zneužiteľná. Zneužiteľnosť moci je tak imanentným rizikom v každom ústavnom systéme, ktorý aj napriek zvažovaným vylepšeniam, nie je raz navždy imúnny voči silnejším nositeľom politického vplyvu.

V istom zmysle sa aj analýza venovaná stíhaniu hlavy štátu dotýka otázky zodpovednosti ústavného predstaviteľa štátu (ad 6) *Exempcia prezidenta a niektoré problematické otázky jeho stíhania.* Str.107). Autor skúma teoretické vymedzenie činu vlastizrady a kladie si otázku, či je to trestný čin

alebo ústavný delikt, ktorý je vyšetrovaný a rozhodovaný pred ústavným súdom subsidiárne podľa trestného poriadku. V danej veci sa natíska niekoľko otázok: ak je ústavný delikt závažným a úmyselným porušením ústavy, ktoré porušenie je také hrubé, že napĺňa skutkovú podstatu vlastizrady? Ak je záujem na tom, aby Národná rada rokovala o návrhu verejne (ako orgán politickej reprezentácie) aké sú dôvody pre akceptovanie toho, že volení poslanci o návrhu hlasujú tajne? Nestráca sa tu výzva k osobnej zodpovednosti za hlasovanie? Napokon jedna poznámka a drobná korekcia k ústavnej úprave v ČR, na ktorú sa autor v literatúre odvoláva: v ČR došlo k významnej zmene ponímania ústavného deliktu prezidenta republiky v súvislosti so zmenou zavádzajúcou priame voľby hlavy štátu.

### III. Záverom:

Predložený súbor prác JUDr. Bystríka Šamela, PhD. „Prokuratúra Slovenskej republiky ako orgán ochrany práva a jej miesto v oblasti verejnej správy“, 2019, **zodpovedá a vyhovuje kritériám pre úspešné konanie o udelenie titulu docent. K uvedenému záveru ma vedú tieto dôvody:**

- súbor prác je uceleným komplexom publikácií, ktoré sa tak v užšom ako aj širšom kontexte venujú postaveniu orgánu verejnej žaloby,
- práce sú vždy uvedené pojmovým výkladom, po ktorom nasleduje analýza ústavnej a pod ústavnej úpravy a nevyhnutné zámery *de lege ferenda*,
- autor sa inšpiruje právnou úpravou v iných krajinách, tak aby navrhol legislatívne zmeny pre optimálne využitie v Slovenskej republike,
- kritická analýza je v celkovom vyznení racionálna a dostatočne inšpiratívna,
- niektoré state sú publikované v zahraničných časopisoch, čo je jednoznačný príspevok do poznania a kritickej akademickej rozpravy o téme,
- autor kladie dôraz na právne zakotvenie nezávislého (či podľa Ústavného súdu SR, samostatného) výkonu verejnej žaloby a vychádza z predpokladu, že forma zákonnej úpravy môže výrazne prispieť k zlepšeniu profilu prokuratúry. Bez nároku na exkluzivitu sa domnievam, že ani legislatívna úprava vždy nemusí garantovať slobodu (a teda samostatnosť) v rozhodovaní od politického vplyvu.

Doc. JUDr. Jana Reschová, CSc.