**Dôvodová správa**

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladajú do legislatívneho procesu poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Lukáš Kyselica a Milan Vetrák.

**Cieľom návrhu zákona je napomôcť obnove dôvery v právny štát úpravou ustanovenia § 363 Trestného poriadku tak, aby jeho znenie zodpovedalo pôvodnému zmyslu tohto mimoriadneho opravného prostriedku, ktorý má v rukách generálny prokurátor Slovenskej republiky na odstránenie nezákonnosti v prípravnom konaní. Zároveň sa tým zlepší dodržiavanie zákazu negatívnych pokynov, ktoré sa neraz obchádzajú práve využitím § 363 Trestného poriadku, čím sa naplní aj Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020-2024, resp. 2021-2024.**

Pôvodným zmyslom mimoriadneho opravného prostriedku bolo poskytnúť právomoc generálnemu prokurátorovi Slovenskej republiky zrušiť právoplatné rozhodnutia vydané policajtom alebo prokurátorom v prípravnom konaní, ak došlo k podstatnému pochybeniu, ktoré mohlo ovplyvniť rozhodnutie vo veci. Za také rozhodnutia nemožno považovať napr. uznesenie o vznesení obvinenia, čo v súčasnosti patrí medzi časté prípady rozhodnutí, voči ktorým smeruje použitie § 363 Trestného poriadku, a to aj v súvislosti s obvineniami vplyvných osôb za spáchanie závažných trestných činov korupcie či organizovaného zločinu.

Verejnosť veľmi citlivo vníma nadmerné využívanie § 363 Trestného poriadku, osobitne v situáciách, keď to nezodpovedá pôvodnému zmyslu použitia tohto mimoriadneho opravného prostriedku, čo je neraz umocnené nedostatočným alebo nejasným zdôvodnením jeho použitia zo strany Generálnej prokuratúry SR. To má následne negatívny dopad na dôveryhodnosť prokuratúry a celkovo aj na dôveru v právny štát.

Pritom Ústavný súd Slovenskej republiky už vo svojom uznesení sp. zn. II. ÚS 494/2014 z 22. augusta 2014 konštatoval, že inštitút § 363 Trestného poriadku je určený na nápravu nezákonnosti meritórnych rozhodnutí, ktorými sa rozhodovalo „vo veci“, a teda ide o rozhodnutia konečné, ktorých nápravu už nemožno zabezpečiť inými prostriedkami a aj v správe Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky predloženej parlamentu za rok 2018 sa konštatuje, že: „*[...]opätovne boli zaznamenané prípady zneužívania tohto mimoriadneho opravného prostriedku obvinenými a hlavne ich obhajcami za účelom účelových obštrukcií s následným spôsobením zbytočných prieťahov v trestnom konaní[...]*“.

Návrh zákona nebude mať žiadny vplyv na podnikateľské prostredie, na životné prostredie, na služby pre občana a ani vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu ani na informatizáciu spoločnosti.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

Zrušenie právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní ako mimoriadny opravný prostriedok bol do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedený zákonom č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok (ďalej len „Trestný poriadok“) za účelom zníženia počtu trestných vecí na Najvyššom súde Slovenskej republiky, pretože podľa predchádzajúcej právnej úpravy tento súd v rámci konania o sťažnosti pre porušenie zákona preskúmaval aj zákonnosť rozhodnutí policajtov a prokurátorov vydaných v prípravnom konaní.

Podľa dôvodovej správy k Trestnému poriadku spočíva zámer návrhu ustanovenia tohto mimoriadneho opravného prostriedku v tom, že **treba umožniť vo veciach, v ktorých súd ešte nekonal a vec bola v prípravnom konaní prokurátorom postúpená inému orgánu alebo ktorým bolo zastavené alebo podmienečne zastavené trestné stíhanie, alebo ktoré v tomto rozsahu spočíva na chybnom procesnom konaní, aby nezákonnosť napravil generálny prokurátor Slovenskej republiky.**

Podrobnosti o postupe pri zrušení právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní upravuje príkaz generálneho prokurátora SR por. č. 4/2006 o postupe prokurátorov v trestnom konaní o mimoriadnych opravných prostriedkoch z 31. januára 2006. Tento príkaz pôvodne výslovne neuvádzal napr. uznesenie o vznesení obvinenia ako jedno z rozhodnutí, ktoré môže generálny prokurátor prostredníctvom mimoriadneho opravného prostriedku zrušiť. V čl. 7 ods. 2 a 3 príkazu sa uvádzalo, že právoplatným rozhodnutím sa rozumie najmä uznesenie, ktorým sa rozhodlo:

a) podľa § 29 ods. 2 Trestného poriadku o výške náhrady a odmeny tlmočníka a prekladateľa,

b) podľa § 50 ods. 4 Trestného poriadku o zaistení nároku poškodeného,

c) podľa § 64 ods. 1, ods. 2 Trestného poriadku o žiadosti obvineného o navrátenie lehoty,

d) podľa § 70 ods. 1 Trestného poriadku o uložení poriadkovej pokuty,

e) podľa § 97 a § 98 Trestného poriadku o vrátení veci,

f) podľa § 142 ods. 1 a § 147 ods. 1 Trestného poriadku o znaleckej činnosti,

g) podľa § 156 Trestného poriadku o prehliadke a pitve mŕtvoly a o jej exhumácii,

h) podľa § 214 ods. 1 Trestného poriadku o postúpení veci,

i) podľa § 215 ods. 1 až 3 Trestného poriadku o zastavení trestného stíhania, ak bolo vznesené obvinenie,

j) podľa § 216 ods. 1 Trestného poriadku o podmienečnom zastavení trestného stíhania,

k) podľa § 217 ods. 1 alebo podľa § 219 ods. 1 Trestného poriadku o osvedčení sa obvineného alebo o tom, že sa v trestnom stíhaní pokračuje,

l) podľa § 218 ods. 1 Trestného poriadku o podmienečnom zastavení trestného stíhania spolupracujúceho obvineného,

m) podľa § 220 ods. 1 Trestného poriadku o schválení zmieru,

n) podľa § 227 ods. 2 Trestného poriadku o odovzdaní peňažnej sumy štátu na peňažnú

pomoc poškodeným trestnými činmi poskytovanú podľa osobitného zákona.

V prípade iného uznesenia, ako je uvedené v písmenách a) až o), oprávnenie možno použiť len na pokyn generálneho prokurátora alebo ním určeného prokurátora.

Odhliadnuc od toho, že by bolo vhodnejšie, ak by priamo zákon výslovne uvádzal, ktoré právoplatné rozhodnutia podliehajú preskúmaniu generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa § 363 Trestného poriadku, príkaz generálneho prokurátora Slovenskej republiky z roku 2006 bol zmenený novým príkazom č. 3/2012 generálneho prokurátora SR z 29. februára 2012, ktorým sa mení a dopĺňa príkaz generálneho prokurátora SR por. č. 4/2006 z 31. januára 2006 o postupe prokurátorov v trestnom konaní o mimoriadnych opravných prostriedkoch, na základe ktorého sa do zoznamu právoplatných rozhodnutí doplnilo aj uznesenie podľa § 206 Trestného poriadku o vznesení obvinenia. Zároveň sa zaviedlo pravidlo, že čase konania podľa § 363 a nasl. Trestného poriadku nie je možné skončiť prípravné konanie niektorým z rozhodnutí uvedených v V. diele II. hlavy druhej časti Trestného poriadku ani podať obžalobu, čo už bolo prekonané nedávnou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

Doplnenie právoplatného uznesenia o vznesení obvinenia do zoznamu rozhodnutí, ktoré môže generálny prokurátor Slovenskej republiky napadnúť podľa § 363 Trestného poriadku bolo bezprostrednou reakciou na zavedenie zákazov vydávania negatívnych pokynov zo strany nadriadeného prokurátora podriadenému prokurátorovi (§ 6 ods. 8 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov) v roku 2011 počas vlády Ivety Radičovej, keďže takáto legislatívna úprava zamedzovala „zametaniu trestných káuz pod koberec“.

Generálna prokuratúra Slovenskej republiky prostredníctvom zastupujúceho generálneho prokurátora Ladislava Tichého tak v roku 2012 urobila napriek tomu, že neuspela so svojim podaním napádajúcim zákaz negatívnych pokynov na Ústavnom súde Slovenskej republiky, ktorý v náleze PL. ÚS 105/2011 uvádza, že: *„Napadnutá právna úprava nevytvára stav, v rámci ktorého nemožno korigovať rozhodnutie podriadeného prokurátora – táto možnosť zostáva zachovaná aj naďalej s tým rozdielom, že dochádza k obmedzeniu možnosti uložiť prokurátorovi povinnosť nevykonať niektoré úkony (napríklad nezačať trestné stíhanie, nevzniesť obvinenie) alebo vykonať niektoré úkony (postúpiť vec na prejednanie inému orgánu, zastaviť trestné stíhanie). Takéto pokyny by sa mohli priečiť právnemu názoru a presvedčeniu prokurátora a založiť vnútorný konflikt vo vzťahu k osobnej zodpovednosti prokurátora za iniciatívny, spravodlivý a nestranný postup pri plnení svojich povinností. Zákonná úprava však súčasne bezprostredne nadriadenému prokurátorovi (nie však každému nadriadenému prokurátorovi) zachováva právo vykonať úkony vymedzené v § 6 ods. 8 a 9 zákona o prokuratúre namiesto podriadeného prokurátora, a to vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť. Zákonodarcom zvolený model posilňuje podľa ústavného súdu integritu vedomia a svedomia prokurátora príslušného vo veci konať pri uplatňovaní ústavy, ústavných zákonov, zákonov, medzinárodných zmlúv vyhlásených spôsobom ustanovených zákonom a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, dotvára systém záruk pred potenciálne nezákonným alebo nenáležitým zasahovaním do činnosti prokurátorov v jednotlivých veciach, pričom nepredstavuje ani popretie princípu, podľa ktorého v štruktúre orgánov prokuratúry pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti. Umožňuje totiž zvrátiť potenciálne nesprávne, resp. nezákonné rozhodnutie či postup prokurátora bezprostredne nadriadeným prokurátorom.“*.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa ustanoveniu § 363 Trestného poriadku venoval aj vo svojom uznesení sp. zn. II. ÚS 494/2014 z 22. augusta 2014, keď sa opieral o vtedy platné znenie zákona, ktoré sa týmto návrhom zákona zavádza opäť, t.j. že v zmysle § 363 ods. 1 Trestného poriadku sa porušením zákona rozumie podstatné pochybenie, ktoré mohlo ovplyvniť rozhodnutie vo veci.

**Ústavný súd Slovenskej republiky v tomto uznesení konštatoval, že: *„[...]princíp nestrannosti rozhodovania ako súčasť záruk základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vylučuje, aby generálny prokurátor Slovenskej republiky preskúmal na základe návrhu obvineného postupom podľa § 363 ods. 1 Trestného poriadku zákonnosť rozhodnutia o zamietnutí sťažnosti proti uzneseniu o vznesení obvinenia, ktoré sám vydal. [...]*** *[...]Ústavný súd rešpektuje právomoc generálneho prokurátora interpretovať § 363 a nasl. Trestného poriadku, zo znenia ktorého výslovne nevyplýva, proti ktorým rozhodnutiam ho možno použiť. Z poslednej vety § 363 ods. 1 však vyplýva, že je určený na nápravu nezákonnosti meritórnych rozhodnutí, ktorými sa rozhodovalo „vo veci“, a teda ide o rozhodnutia konečné, ktorých nápravu už nemožno zabezpečiť inými prostriedkami. Takýto výklad vyplýva aj z dôvodovej správy k § 363 Trestnému poriadku (zákon č. 301/2005 Z. z.), v ktorej sa uvádza: „... treba umožniť vo veciach v ktorých súd ešte nekonal a vec bola v prípravnom konaní prokurátorom postúpená inému orgánu alebo ktorým bolo zastavené alebo podmienečne zastavené trestné stíhanie, alebo ktoré v tomto rozsahu spočíva na chybnom procesnom konaní, aby nezákonnosť napravil generálny prokurátor.“ Uznesenie o vznesení obvinenia je rozhodnutím, ktorým sa začína trestné konanie proti určitej osobe, nie je to rozhodnutie vo veci samej.“*.

V tejto súvislosti možno pre porovnanie uviesť podobnú úpravu využitia inštitútu mimoriadneho opravného prostriedku v Českej republike, keď podľa § 174a Trestního řádu (zákona č. 141/1961 Sb. v znení neskorších predpisov) môže najvyšší štátny zástupca zrušiť nezákonné uznesenie nižšieho štátneho zástupcu o zastavení trestného stíhania a o postúpení veci.

Generálna prokuratúra Slovenskej republiky si po uvedených rozhodnutiach Ústavného súdu Slovenskej republiky uvedomila, že na zametanie káuz pod koberec nebude stačiť obchádzať zákaz negatívnych pokynov vydaním príkazu generálneho prokurátora Slovenskej republiky, ale je potrebné novelizovať Trestný poriadok tak, aby rozhodovanie o tom, ktoré rozhodnutia môže napadnúť generálny prokurátor Slovenskej republiky podľa § 363 Trestného poriadku boli založené výlučne na jeho výklade prostredníctvom internej normy (príkazu).

Preto bola v roku 2015 novelou Trestného poriadku v podobe zákona č. 401/2015 Z. z. odstránená druhá veta z ustanovenia § 363 ods. 1. Dôvodová správa k tomuto kroku v tom čase uviedla, že *je potrebné, aby mal generálny prokurátor možnosť zrušiť akékoľvek rozhodnutie (procesné, medzitýmne, meritórne) prokurátora alebo policajta v prípravnom konaní, samozrejme, za podmienky, že ide o rozhodnutie, ktorým bol porušený zákon, resp. jeho vydaniu predchádzal nezákonný postup*.“. Teda odôvodnenie, ktoré je v rozpore so zmyslom zavedenia mimoriadneho opravného prostriedku podľa § 363 Trestného poriadku do slovenského systému trestného práva.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa však touto zmenou legislatívy nedal zastrašiť a naďalej vo svoje judikatúre zotrváva na svojom názore vo vzťahu k použitiu § 363 Trestného poriadku (napr. uznesenie sp. zn. I. ÚS 756/2016-55 zo 07.12.2016 alebo uznesenie sp. zn. IV. ÚS 612/2018-38 z 16.11.2018.

Nelogickosť svojich krokov v súvislosti s § 363 Trestného poriadku si v roku 2018 uvedomila aj samotná Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, ktorá v Správe **generálneho prokurátora Slovenskej republiky o činnosti prokuratúry v roku 2018 a poznatkoch prokuratúry o stave zákonnosti v Slovenskej republike** predloženej Národnej rade Slovenskej republiky konštatuje, že: „*[...]* ***Opätovne boli zaznamenané prípady zneužívania tohto mimoriadneho opravného prostriedku obvinenými a hlavne ich obhajcami, ktorí napriek svojmu právnemu vedomiu, alebo existujúcej dôkaznej situácii využili mimoriadny opravný prostriedok ako ďalší riadny opravný prostriedok, a to iba za účelom účelových obštrukcií s následným spôsobením zbytočných prieťahov v trestnom konaní, alebo v záujme dosiahnutia prepustenia obvineného z väzby. Zákonná možnosť opätovného preskúmania právoplatného rozhodnutia prokurátora alebo policajta prostredníctvom podania mimoriadneho opravného prostriedku z rovnakých dôvodov, než pre ktoré už prokurátor konal a rozhodol o podanej sťažnosti, nenapĺňa účel a zmysel tohto mimoriadneho opravného prostriedku.“***.

Je preto namieste, aby sa platná právna úprava, ktorá nezodpovedá pôvodnému zmyslu ustanovenia § 363 Trestného poriadku ani judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky či pochybnostiam samotnej Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, zmenila, a to minimálne do stavu, v akom bola zavedená v roku 2005 pri schválení Trestného poriadku v Národnej rade Slovenskej republiky.

Zároveň sú relevantné tiež úvahy, či by nebolo vhodnejšie výslovne v Trestnom poriadku ustanoviť, voči ktorým právoplatným rozhodnutiam policajta alebo prokurátora v prípravnom konaní môže generálny prokurátor využiť mimoriadny opravný prostriedok v podobe § 363 Trestného poriadku, či by takéto jeho rozhodnutie nemalo byť preskúmané súdom, resp. či by z preskúmania generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa § 363 Trestného poriadku nemali byť vyňaté tie rozhodnutia, o ktorých už rozhodoval súd (napr. o väzbe).

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. decembra 2022.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

1. **Navrhovateľ zákona:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Lukáš Kyselica a Milan Vetrák

1. **Názov návrhu zákona**: návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.**

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Žiadne | Negatívne |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  | x |  |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |  | x |  |
| 3. Sociálne vplyvy |  | x |  |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |  |
| – sociálnu exklúziu, |  | x |  |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |  | x |  |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  | x |  |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  | x |  |

**A.3. Poznámky**

*Predkladaný návrh zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy ani na podnikateľské prostredie. Návrh zákona nemá vplyv na životné prostredie ani na informatizáciu spoločnosti a nevyvoláva žiadne sociálne vplyvy.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*