

Prijaté: 6. júna 2025

Verejné
Greco-AdHocRep (2025)1

Ad hoc správa o
Slovenskej republike
(článok 34)

Prijatá skupinou GRECO
na 100. plenárnom zasadnutí
(Štrasburg, 3. - 6. júna 2025)

OBSAH

I.	Úvod.....	3
II.	Kontext a základné informácie.....	4
	1. Právny a inštitucionálny rámec	4
	2. Zmeny právneho a inštitucionálneho rámca.....	6
	A. Zmeny a doplnenia právnych predpisov	6
	B. Inštitucionálne zmeny	12
III.	Analýza GRECO.....	17
	1. Všeobecné pripomienky.....	17
	2. Posúdenie konkrétnych otázok	18
	A. Skrátené legislatívne konanie	18
	B. Skrátenie premlčacích lehôt a zníženie trestných sadzieb.....	21
	C. Inštitucionálne reformy	28
	D. Trestný čin "ohýbanie práva"	34
	E. Ďalšie relevantné otázky.....	38
IV.	Závery.....	41
V.	Príloha	44

I. ÚVOD

1. Táto *ad hoc* správa podľa článku 34 hodnotí súlad nedávnych zmien a doplnení slovenského trestného práva a inštitucionálnych reforiem s protikorupčnými štandardmi Rady Európy a praxou skupiny GRECO. Uvádza procesné pozadie, ktoré viedlo k uplatneniu článku 34 skupinou GRECO, po ktorom nasleduje prehľad legislatívneho a inštitucionálneho rámca a zmien vrátane súvisiaceho súdneho konania preverujúceho ich ústavnosť. Správa sa uzatvára analýzou reforiem z hľadiska súladu s protikorupčnými normami, identifikuje nedostatky a v prípade potreby predkladá odporúčania a upozorňuje na ďalšie relevantné dôležité otázky.
2. Začiatkom roka 2024 sa skupina GRECO zaujímala o prijaté legislatívne zmeny slovenského trestného práva a navrhované inštitucionálne reformy. Počas [96. plenárneho zasadnutia](#) (18. - 22. marca 2024) bola na žiadosť predsedníctva vedúca slovenskej delegácie vyzvaná, aby GRECO poskytla informácie o týchto zmenách a reformách. V tom čase sa skupina GRECO, berúc do úvahy prebiehajúce súdne konania (pozri bod 26 a ďalšie), rozhodla situáciu naďalej sledovať a požiadala vedúcu slovenskej delegácie, aby skupinu GRECO bezodkladne informovala o akomkoľvek vývoji.
3. V súlade s touto žiadosťou vedúca slovenskej delegácie poskytla aktualizované informácie na [97. plenárnom zasadnutí](#) (17. - 21. júna 2024) a 2. septembra 2024 predložila dodatočné informácie písomne. Predsedníctvo skupiny GRECO na 106. zasadnutí 7. októbra 2024 rozhodlo predložiť plenárnemu zasadnutiu revidovaný návrh na začatie *ad hoc* konania vo vzťahu k Slovenskej republike.
4. Na [98. plenárnom zasadnutí](#) (18. - 22. novembra 2024) sa GRECO po prerokovaní informácií poskytnutých slovenskou delegáciou a správy predsedníctva rozhodlo začať v súlade s článkom 34 *ad hoc* konanie vo vzťahu k Slovenskej republike. V článku 34 sa upravuje konanie *ad hoc*, ktoré sa môže začať za výnimočných okolností, napríklad keď skupina GRECO dostane spoľahlivé informácie týkajúce sa inštitucionálnych reforiem, legislatívnych iniciatív alebo procesných zmien, ktoré môžu viesť k závažnému porušeniu protikorupčných noriem Rady Európy.
5. Skupina GRECO ďalej poverila sekretariát, aby vymenoval dvoch spravodajcov pre uvedené konanie a aby pripravil *ad hoc* správu, ktorú skupina GRECO preskúma na svojom 100. plenárnom zasadnutí. Následne boli za spravodajcov vymenovaní pani Anca Jurma, bývalá poradkyňa hlavného prokurátora, Národné protikorupčné riaditeľstvo, pri Najvyššom kasačnom súde, Rumunsko, a pán Alastair Brown, právnik, emeritný sudca, člen advokátskej komory, Škótsko, Spojené kráľovstvo.
6. V dňoch 18. - 19. februára 2025 sa uskutočnila *ad hoc* návšteva v Slovenskej republike. Spravodajcom pomáhal pán Ylli Peco, starší právny poradca sekretariátu GRECO. Tento *ad hoc* hodnotiaci tím GRECO (ďalej len "GET") sa stretol so zástupcami Národnej rady SR (parlamentu), Ministerstva spravodlivosti SR, Ústavného súdu SR, Najvyššieho správneho súdu SR, Špecializovaného trestného súdu, Súdnej rady SR, prokuratúry, verejného ochrancu práv, Úradu na ochranu oznamovateľov a Policajného zboru. Tiež boli zorganizované stretnutia s občianskymi združeniami, novinármi, akademikmi a združeniami sudcov a

prokurátorov. GET ďakuje slovenským orgánom za vynikajúcu organizáciu stretnutí, ako aj za promptné poskytnutie dodatočných informácií, ktoré bol vyžiadané po návšteve.

II. KONTEXT A ZÁKLADNÉ INFORMÁCIE

7. Táto kapitola opisuje súčasný relevantný právny a inštitucionálny protikorupčný rámec v Slovenskej republike, legislatívne zmeny vrátane súvisiacich súdnych konaní preverujúcich ich ústavnosť, ako aj skúmané inštitucionálne zmeny.

1. Právny a inštitucionálny rámec

8. Medzi hlavné právne nástroje patrí Ústava a ďalšie príslušné základné právne predpisy. Ústava predstavuje najvyšší zákon Slovenskej republiky. Článok 1 potvrdzuje dodržiavanie medzinárodných zmlúv a iných záväzkov, ktoré krajina prijala. Článok 50 ods. 6 ustanovuje retroaktívne uplatňovanie priaznivejšieho trestného práva. Hlavnými ústavnými orgánmi sú: *Národná rada* (parlament), ktorá je jediným zákonodarným orgánom; *prezident*, ktorý môže predkladať zákony Ústavnému súdu na preskúmanie ich súladu s ústavou; *vláda*, ktorá môže pripravovať a predkladať návrhy zákonov na schválenie; *Ústavný súd*, nezávislý súdny orgán, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou; *Súdna rada*, ako aj *súdy* a *prokuratúra*.

9. Návrhy zákonov môže Národnej rade predložiť výbor, poslanec alebo vláda. Podľa § 7 zákona o tvorbe právnych predpisov (zákon č. 400/2015 Z. z.) v znení neskorších predpisov sa k nim prikladá dôvodová správa a analýza vplyvov. Návrhy zákonov prechádzajú v Národnej rade tromi čítaniami. Článok 27 zákona o tvorbe právnych predpisov a článok 89 rokovacieho poriadku Národnej rady upravujú použitie skráteneho legislatívneho konania¹, a to za mimoriadnych okolností, najmä pri ohrození základných ľudských práv a slobôd, bezpečnosti štátu, značných hospodárskych škodách alebo počas vyhlásených mimoriadnych stavov alebo opatrení.

10. Návrh na skrátené legislatívne konanie môže predložiť výlučne vláda, bez ohľadu na to, či samotný návrh zákona predložila vláda, jednotliví poslanci alebo parlamentný výbor. Po začatí skráteneho legislatívneho konania sa v Národnej rade neuplatňujú určité zákonné požiadavky týkajúce sa procesných lehôt.² Okrem toho je možné skrátiť parlamentnú rozpravu, aby sa zabránilo tzv. „filibusteringu“, t. j. forme obštrukcie, ktorej cieľom je oddialiť tvorbu zákona.

¹ Skrátené legislatívne konanie sa označuje aj ako skrátene, zrýchlený alebo mimoriadny legislatívny postup.

² Procesné lehoty, ktoré sa neuplatňujú, sú uvedené v odkaze v článku 89 ods. 3 Rokovacieho poriadku národnej rady, ktorý odkazuje na iné ustanovenia stanovujúce tieto lehoty, a patria sem: 24-hodinová lehota na doručenie dokumentov pred začiatkom parlamentných schôdzí (článok 25); 15-dňová lehota na zverejnenie návrhu zákona pred prvým čítaním (článok 72 ods. 1); 30-dňová lehota na prerokovanie návrhu zákona parlamentnými výbormi po jeho postúpení do druhého čítania (článok 74 ods. 2); 48-hodinová lehota na prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní po predložení správy parlamentných výborov (článok 81 ods. 2); 48-hodinová lehota na hlasovanie o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch po ich predložení v druhom čítaní (článok 83 ods. 4); jednodňová lehota na uskutočnenie tretieho čítania, ak boli pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v druhom čítaní (článok 84 ods. 2); a pravidlo, podľa ktorého sa hlasovanie v treťom čítaní musí odložiť, kým sa prijaté pozmeňujúce a doplňujúce návrhy písomne nerozošlú všetkým poslancom (článok 86).

11. Korupčné trestné činy sú v Trestnom zákone (zákon č. 300/2005 Z. z. z 1. januára 2006 v znení neskorších predpisov) upravené najmä v § 328 až 336b. Podrobne boli preskúmané v [správe GRECO z tretieho kola hodnotenia](#). Podľa § 2 ods. 1 sa retroaktívne uplatňuje najpriaznivejší trestný zákon (zásada *lex mitior*). To znamená, že trestnosť činu a trest, ktorý sa má uložiť, sa posudzujú podľa zákona platného v čase spáchania trestného činu. Ak sa však právne predpisy medzi spáchaním skutku a vyhlásením rozsudku zmenia, trestnosť a trest sa musia určiť podľa zákona, ktorý je pre páchatel'a najpriaznivejší. Poľahčujúce a priťažujúce okolnosti sú stanovené v § 36 a § 37 a zákonom stanovené premlčacie doby sú upravené v § 87 a § 88. V § 49 až § 57 sa stanovujú možnosti odkladu výkonu trestu odňatia slobody a ukladania alternatívnych trestov. Definície rôznych druhov škôd (malá, väčšia, značná a veľkého rozsahu) sú uvedené v § 124 a § 125. Okrem toho sa v § 326a Trestného zákona stanovuje trestný čin "ohýbania práva", ktorého sa dopustí sudca (podrobnosti pozri v odseku 131 a ďalších nižšie).

12. Tieto trestné ustanovenia presadzujú špecializované vyšetrovacie orgány, najmä v rámci Policajného zboru. Odhaľovanie a vyšetrovanie trestných činov korupcie vykonáva Policajný zbor, ktorý pôsobí prostredníctvom krajských policajných riaditeľstiev a okresných policajných riaditeľstiev. Národná kriminálna agentúra Prezídia Policajného zboru (NAKA P PZ), ktorá vznikla v roku 2012 zlúčením úradu boja proti korupcii Prezídia Policajného zboru a úradu boja proti organizovanej kriminalite Prezídia Policajného zboru, bola až do svojej reorganizácie v septembri 2024 jediným vyšetrovacím orgánom na riešenie korupčných trestných činov bez ohľadu na ich zložitosť alebo rozsah. Jej cieľom bolo zvýšiť efektívnosť boja proti trestnej činnosti, najmä proti najzávažnejším formám trestných činov, zjednotením bývalých úradov, aby sa zabránilo duplicitě vo vyšetrovaní a trestnom konaní.

13. Trestné stíhanie vykonáva prokuratúra, ktorá je samostatným, nezávislým, hierarchicky usporiadaným a unifikovaným systémom vedeným generálnym prokurátorom. Podľa zákona o prokuratúre (zákon č. 153/2001 Z. z.) štruktúru prokuratúry tvoria Generálna prokuratúra (GP), krajské prokuratúry a okresné prokuratúry. V rokoch 2004 až 2024 existoval Úrad špeciálnej prokuratúry (ÚŠP), ktorý bol zodpovedný za stíhanie trestných činov korupcie a závažnej hospodárskej trestnej činnosti patriacich do pôsobnosti Špecializovaného trestného súdu a za výkon dozoru nad vyšetrovaním NAKA P PZ.³

14. Generálny prokurátor riadi a kontroluje činnosť prokuratúry na všetkých úrovniach, pričom vydáva záväzné príkazy, pokyny alebo iné služobné predpisy na plnenie úloh. Podľa zákona má nadriadený prokurátor právo dávať podriadenému prokurátorovi pokyny týkajúce sa konania a plnenia úloh. Podriadení prokurátori sú povinní riadiť sa pokynmi nadriadených prokurátorov, okrem výnimiek stanovených zákonom. GP následne vykonáva dohľad nad všetkými podriadenými prokuratúrami a zabezpečuje dodržiavanie zákona. Krajská prokuratúra je nadriadeným orgánom okresných prokuratúr.

15. Trestné veci prejednávajú a rozhodujú nezávislé a nestranné súdy. Sústavu trestných súdov tvoria okresné súdy, ktoré pôsobia ako prvostupňové súdy, krajské súdy, ktoré sa zaoberajú odvolaniami, a Najvyšší súd, ktorý slúži ako odvolací a prieskumný súd. V súlade s

³ Podľa poslednej verejne dostupnej výročnej správy ÚŠP za rok 2022 sa skladal z oddelenia hospodárskej kriminality s 11 prokurátormi, oddelenia všeobecnej kriminality so 14 prokurátormi, ako aj zo špeciálneho prokurátora a jeho zástupcu.

§ 14 Trestného poriadku Špecializovaný trestný súd, ktorý má postavenie krajského súdu, pôsobí ako prvostupňový súd pre závažné trestné činy vrátane korupcie (§ 328 - § 336 Trestného poriadku), organizovanej trestnej činnosti, trestných činov, na ktorých sa podieľajú vysokopostavení verejní činitelia (poslanci, sudcovia, prokurátori a vedúci štátnych orgánov), a trestného činu "ohýbania práva".

16. Podľa článku 144 Ústavy sudcovia konajú nezávisle a sú viazaní ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a zákonmi. Súdna rada zabezpečuje nezávislosť, profesionalitu a zodpovednosť sudcov. Pôsobí ako samostatný ústavný orgán sudcovskej legitimacy, ktorý spravuje súdne záležitosti nezávisle od výkonnej a zákonodarnej moci. Jej členmi sú: deväť sudcov volených svojimi kolegami; traja členovia, ktorých vymenúva a odvoláva Národná rada, prezident a vláda. Podľa článku 141a ods. 3 môže byť za člena súdnej rady ustanovená národnou radou, prezidentom a vládou len osoba, ktorá nie je sudcom, a to. Podľa § 4 písm. l) a § 27hi zákona o súdnej rade môže rozhodnúť o vyslovení nesúhlasu s trestným stíhaním sudcu pre trestný čin ohýbania práva podľa § 326a Trestného poriadku (pozri odsek 11 vyššie). Rozhodnutie musí byť odôvodnené, prijaté *neverejne* do 30 dní od prijatia žiadosti sudcu a len po vypočutí dotknutých strán.

17. V Slovenskej republike sú sudcovia vymenovaní do povinného dôchodkového veku 67 rokov⁴ a môžu čeliť disciplinárnemu konaniu. Najvyšší správny súd je najvyšším súdnym orgánom vo veciach správneho súdnictva a rozhoduje v disciplinárnych konaniach týkajúcich sa sudcov, prokurátorov a iných osôb, ako to stanovuje zákon.

18. Na účely tejto správy prispievajú k odhaľovaniu nesprávneho úradného postupu orgánov verejnej správy, prevencii korupcie a podpore integrity ďalšie dve inštitúcie: Úrad na ochranu oznamovateľov (ÚOO) a verejný ochranca práv (ombudsman). ÚOO bol zriadený zákonom o ochrane oznamovateľov a pôsobí nezávisle ako externý oznamovací kanál, udeľuje status chráneného oznamovateľa a dohliada na ochranu oznamovateľov. Ombudsman skúma postup, ktorým sa správny orgán zaoberal sťažnosťou verejnosti. Na základe toho môže ombudsman navrhnúť opatrenia na nápravu, postúpiť vec nadriadenému orgánu alebo podať návrh na ústavný súd s cieľom preskúmať ústavnosť zákonov.

2. Zmeny právneho a inštitucionálneho rámca

19. Vyššie uvedený protikorupčný rámec prešiel legislatívnymi a inštitucionálnymi zmenami, ktoré sú zhrnuté nižšie, spolu so súdnym konaním, v ktorých sa skúmal ich súlad s ústavou.

A. Legislatívne zmeny

Pôvodné právne zmeny zavedené zákonom č. 40/2024

20. V októbri 2023 sa v Slovenskej republike po výsledkoch parlamentných volieb ujala funkcie nová vláda. Programové vyhlásenie vlády na obdobie 2023 - 2027 navrhovalo modernizáciu slovenskej trestnej politiky s cieľom: zosúladiť ju s európskymi štandardmi zdôraznením proporcionality pri ukladaní trestov a prijatím zásad restoratívnej justície;

⁴ Pozri článok 146 ods. 2 Ústavy.

humanizovať tresty uprednostnením alternatívnych trestov (napr. peňažné tresty, domáce väzenie) pred nepodmienečným odňatím slobody, najmä v prípade nenásilných a ekonomických trestných činov; podporovať resocializáciu a reintegráciu podporou rehabilitačných programov, znižovaním recidívy a podporou alternatívnych trestov; riešiť preplnenosť väzníc presunom dôrazu z trestu odňatia slobody na alternatívne tresty; podporovať primeranosť trestov tým, že sa bude snažiť odstrániť neprimerané tresty a zabezpečiť, aby trest zodpovedal závažnosti trestného činu; upraviť zákonné hranice škody pri finančných trestných činoch tak, aby odrážali infláciu a hospodárskej podmienky; a reformovať Úrad špeciálnej prokuratúry (ÚŠP) s cieľom riešiť obavy týkajúce sa politického vplyvu a nezávislosti prokuratúry. Programové vyhlásenie vlády tvorilo základ návrhu zákona, ktorý je opísaný nižšie.

21. Dňa 6. decembra 2023 vláda v zrýchlennom konaní predložila návrh zákona obsahujúci súbor legislatívnych zmien a doplnení Trestného zákona, Trestného poriadku, zákona o prokuratúre, zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb a ďalších súvisiacich zákonov. Návrh bol zaradený do programu schôdze Národnej rady SR v ten istý deň. Podľa orgánov bolo cieľom návrhu zákona modernizovať a racionalizovať postupy týkajúce sa hospodárskej trestnej činnosti ako celku vrátane trestných činov korupcie. Hlavným cieľom zmien a doplnení bolo implementovať judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva⁵ (ESLP) a ďalšie normy týkajúce sa inštitútu spolupracujúceho obvineného⁶, posilniť procesné záruky, humanizovať trestné právo a uplatňovať lepšiu proporcionalitu trestných sankcií zavedením využívania alternatívnych sankcií a ďalších prvkov restoratívnej justície, riadne transponovať právo Európskej únie (EÚ), zlepšiť podmienky zadržiavania v súlade s medzinárodnými odporúčaniami ktoré vydal Výbor Rady Európy na zabránenie mučenia – ďalej len "Výbor CPT"), zabezpečiť proporcionalitu prepadnutia majetku a riešiť štrukturálne problémy s predpojatosťou a nestrannosťou Úradu špeciálnej prokuratúry.

22. Parlament začal rokovať o návrhu zákona 22. decembra 2023 a rozprava pokračovala do 25. januára 2024. Návrh zákona schválil v skrátrenom legislatívnom konaní v treťom čítaní 8. februára 2024 ([zákon č. 40/2024 Zb.](#)). Prezident podpísal novelu zákona 16. februára 2024. Hlavné a relevantné zmeny vyplývajúce zo zákona č. 40/2024 Z. z. sa týkajú skrátenia premlčacích dôb a trestných sadzieb za hospodárske a majetkové trestné činy vrátane trestných činov súvisiacich s korupciou, úpravy zákonom stanovenej hranice škody pri hospodárskych trestných činoch, rozšírenia možností ukladania podmienenečných trestov odňatia slobody a zrušenia ÚŠP. Súhrnná tabuľka zmenených a doplnených premlčacích lehôt,

⁵ [Adamčo proti Slovensku](#) (č. 45084/14, 19. novembra 2019) sa týkalo odsúdenia sťažovateľa za vraždu v kontexte organizovaného zločinu, ktoré bolo v rozhodujúcej miere založené na výpovediach spolupáchateľa vyplývajúcich z dohody o priznaní viny a treste, bez primeranej súdnej kontroly; [Mucha proti Slovensku](#) (č. 63703/19, 25. novembra 2021) sa zaoberal objektívne odôvodnenými pochybnosťami sťažovateľa o nestrannosti prvostupňového súdu, ktorý ho odsúdil za rôzne aktivity v oblasti organizovaného zločinu, založené na dôkazných výpovediach komplicov, ktorí zmenili štátne svedectvo na základe dohody o priznaní viny; [Vasaráb a Paulus proti Slovensku](#) (č. 28081/19 a 29664/19, 15. december 2022), ktoré sa týkali odmietnutia vnútroštátnych súdov vypočuť svedkov, ktorí by údajne mohli vyvrátiť kľúčové dôkazy, ktoré viedli k odsúdeniu sťažovateľov za vraždu; a [Erik Adamčo proti Slovensku](#) (č. 19990/20, 1. septembra 2023) skúmal odsúdenie sťažovateľa za dva prípady spoluúčasti na vražde spáchanej v kontexte organizovaného zločinu, ktoré bolo do značnej miery založené na usvedčujúcich dôkazoch komplicov, ktorí spolupracovali s trestným stíhaním výmenou za imunitu alebo iné výhody.

⁶ V Slovenskej republike je spolupracujúci obvinený spolupáchateľ, ktorý súhlasí so spoluprácou s trestným stíhaním výmenou za imunitu alebo iné výhody.

trestných sadzieb a minimálnej výšky škody v súvislosti s trestnými činmi súvisiacimi s korupciou je uvedená v prílohe k správe *ad hoc*.

23. Pokiaľ ide o zmeny a doplnenia zavedené zákonom č. 40/2024, orgány uviedli, že nedošlo k žiadnym zmenám v definícii trestných činov a ich zákonných znakov. Zmeny a doplnenia týkajúce sa výšky škody boli vykonané s cieľom udržať krok s infláciou a hospodárskymi vývojom. Výška škody sa nezvyšovala od roku 2005, keď bola hranica "malej škody" stanovená na 266 EUR. Zrušenie Úradu špeciálnej prokuratúry (ÚŠP) bolo ustanovené v novele zákona o prokuratúre a nadobudlo účinnosť 20. marca 2024 (pozri aj bod 29 nižšie).

24. Špecializovaný trestný súd síce zostane zachovaný, ale bude príslušný na prejednávanie vecí majetkových alebo hospodárskych trestných činov, v ktorých škoda predstavuje

7 miliónov EUR (zvýšenie oproti predchádzajúcej hranici 6 650 000 EUR). Táto hranica sa nebude vzťahovať na prípady súvisiace s ochranou finančných záujmov EÚ a na všetky trestné činy korupcie. Špecializovaný trestný súd bude pokračovať v skúmaní všetkých prebiehajúcich vecí v konaní, bez ohľadu na novú hranicu.

25. Zákonom č. 40/2024 sa zaviedlo aj niekoľko zmien a doplnení Trestného poriadku (zákon č. 301/2005 Z. z.). Podľa tohto zákona sudcu nemožno stíhať za trestný čin ohýbania práva podľa § 326a Trestného zákona, ak Súdna rada Slovenskej republiky vysloví nesúhlas s trestným stíhaním. Súdna rada tak môže urobiť po vznesení obvinenia alebo prekvalifikovaní iného trestného činu, z ktorého bol sudca pôvodne obvinený, na trestný čin ohýbania práva podľa § 326a Trestného zákona. V takýchto prípadoch bola zavedená 60-dňová lehota, v ktorej môže sudca podať návrh Súdnej rade, a to od doručenia rozhodnutia prokurátora o vznesení obvinenia alebo oznámenia o prekvalifikovaní podľa § 326a. Sudca musí byť informovaný o rozhodnutí súdnej rady do 30 dní odo dňa doručenia návrhu (pozri vyššie uvedený odsek 16).

Ústavné súdne konanie týkajúce sa legislatívnych zmien

26. Dňa 19. a 20. februára 2024 vtedajšia prezidentka Slovenskej republiky a poslanci parlamentu (spoločne označovaní ako navrhovatelia) iniciovali konanie pred Ústavným súdom, v ktorom napadli ústavnosť zákona č. 40/2024 Z. z. Žiadali o odklad jeho účinnosti. Argumenty sťažovateľov možno rozdeliť na procesné a hmotnoprávne dôvody. Pokiaľ ide o konanie, navrhovatelia namietali, že použitie skráteného (zrýchleného) legislatívneho konania bolo neodôvodnené, keďže žiadna reálna, priama a bezprostredná hrozba neodôvodňovala obídenie štandardného legislatívneho procesu. Vláda nepripravila a nezverejnila žiadne predbežné informácie o návrhu novely. Taktiež tvrdili, že ich práva na účasť na zmysluplnej diskusii a kontrole boli vo všetkých troch čítaniach zákona fakticky popreté.

27. Pokiaľ ide o podstatu vecí, sťažovatelia tvrdili, že zákon výrazne znížil tresty za finančné, hospodárske a korupčné trestné činy, zvýšil zákonné hranice škody bez akéhokoľvek odôvodnenia, skrátil premlčacie lehoty, právne kvalifikoval trestné činy na priestupky a rozšíril rozsah uplatňovania podmienených trestov. Kombinácia týchto zmien by potenciálne oslabil boj proti korupcii (v dôsledku absencie účinných, primeraných a odrádzajúcich sankcií a špecializovaných inštitúcií), viedla by k hromadnej a *faktickej* amnestii v prebiehajúcich

vyšetrovaných a stíhaných prípadoch tým, že by zvýhodňovala podozrivé a obvinené (aj obžalované) osoby blízke vládnucej koalícii, porušovala by zásadu právnej istoty a zákazu svojvôle, porušovala by právo na spravodlivé vyšetrovanie a potrestanie páchatelia a bola by v rozpore so spravodlivou ochranou nárokov obetí v trestnom konaní. Ďalej tvrdili, že zrušenie ÚŠP - bez vytvorenia adekvátnej náhrady, bez dostatočného času na prípravu na presun viac ako 1 000 prebiehajúcich konaní na GP a krajské prokuratúry a bez preukázania nevyhnutnosti - porušilo medzinárodné záväzky krajiny vyplývajúce z protikorupčných dohôv a práva EÚ a neprešlo testom proporcionality.

28. Ústavný súd vydal 28. februára 2024 predbežné rozhodnutie, ktorým pozastavil účinnosť niektorých častí napadnutého zákona až do konečného rozhodnutia. Ústavný súd konštatoval, že novela Trestného zákona bola rozsiahla a zaviedla podstatné zmeny viacerých právnych inštitútov. Medzi ne patrilo: výrazné skrátenie premlčacích dôb, ktoré by ovplyvnilo prebiehajúce trestné stíhanie; podstatná zmena v právnej klasifikácii trestných činov v dôsledku revidovaných minimálnych výšok spôsobenej škody, rozsahu skutku alebo získaného prospechu, čo viedlo k zmene právnych kvalifikácií trestných činov na priestupky a obzvlášť závažných zločinov na bežné alebo menej závažné trestné činy (prečiny); a významné zmeny v pravidlách ukladania trestov v prospech trestov bez odňatia slobody. Celkovo tieto reformy znamenali miernejšie tresty pre páchatelov a predstavovali zásadné zmeny v systéme trestnej zodpovednosti a ukladania trestov. Ústavný súd preto konštatoval, že okamžitá aplikácia zákona by mohla mať nezvratné následky a znemožniť odstránenie všetkých účinkov protiústavnej právnej úpravy, najmä vzhľadom na retroaktívne uplatňovanie miernejšieho trestného práva (v súlade so zásadou *lex mitior*), ak by bol zákon následne v konečnom rozhodnutí vo veci samej vyhlásený za protiústavný.

29. Ústavný súd neodložil účinnosť zmien týkajúcich sa zrušenia ÚŠP (pozri aj bod 23 vyššie).

30. Dňa 3. júla 2024 Ústavný súd vydal rozhodnutie vo veci samej, ktoré bolo uverejnené 6. augusta 2024. Relevantné časti rozhodnutia sú zhrnuté nižšie, pričom vychádzajú výlučne z odôvodnenia Ústavného súdu.

31. Pokiaľ ide o legislatívny proces, Ústavný súd okrem konštatovania, že zákon č. 40/2024 Z. z. nebol predmetom medzirezortného pripomienkového konania ani nebol zverejnený z dôvodu uplatnenia skráteného legislatívneho konania (pozri aj poznámku pod čiarou 2 vyššie), uznal, že neboli splnené zákonné podmienky na uplatnenie tohto konania. Toto zlyhanie však nepovažoval za protiústavné, keďže "nedosiahlo vysokú ústavnú intenzitu", ktorá by sa dotýkala základných ústavných princípov. Skrátené legislatívne konanie úplne nezabránilo parlamentnej diskusii, keďže opoziční poslanci mohli vyjadriť svoje názory, predkladať pozmeňujúce návrhy a zúčastňovať sa na diskusiách. Neexistovala žiadna ústavná požiadavka, ktorá by vládnu koalíciu zaväzovala k spolupráci s opozíciou nad rámec formálneho parlamentného procesu. Parlamentná rozprava sa uskutočnila v prvom a druhom čítaní návrhu zákona. Ukončenie rozpravy v treťom čítaní (po vystúpení iba dvoch poslancov), ktoré v osobitných prípadoch umožňuje Rokovací poriadok parlamentu, nepredstavovalo porušenie Ústavy.

32. Pokiaľ ide o znenie zákona č. 40/2024, Ústavný súd sa priklonil k voľnej úvahe zákonodarcu a rozhodol, že zmeny trestných sadzieb, premlčacích lehôt a štruktúry prokuratúry sú v diskrečnej právomoci zákonodarcu. Rozhodol, že zákonodarcovia majú právomoc určovať politiku ukladania trestov, aj keď by bola kontroverzná. Ústavný súd rozhodol, že určovanie trestných sankcií vrátane znižovania trestov patrí do právomoci voleného zákonodarného zboru, ktorý sa riadi penologickými a politickými kritériami. Nezistil žiadnu svojvôľu zo strany Národnej rady (parlamentu) ani zjavný exces v novelizáciách. Rešpektovanie diskrečnej právomoci zákonodarcu bolo o to opodstatnenejšie, že preskúmané právne predpisy nezrušili trestnosť trestných činov, ale len umožnili širšiu diferenciáciu a odstupňovanie trestov s cieľom individualizovať rozhodovanie súdov. Samotná skutočnosť, že trestné sankcie boli znížené, vo svojej podstate neporušovala ústavné princípy. Zmeny a doplnenia boli v súlade s právnou praxou v iných krajinách a právnymi predpismi EÚ a boli v prijateľných medziach.

33. V súvislosti s premlčacími lehotami Ústavný súd konštatoval, že skrátenie premlčacích lehôt predstavovalo snahu vlády znížiť trestnosť trestných činov bez toho, aby došlo k zrušeniu akéhokoľvek trestného činu, keďže rekodifikovaná právna úprava z roku 2005 (t. j. Trestný zákon) priniesla výrazné zvýšenie trestnosti. Súd odmietol tvrdenia, že novela bola zameraná na konkrétne osoby alebo v ich prospech, a opätovne potvrdil, že zákony sa musia posudzovať všeobecne a nie na základe osobného vplyvu. Nezistil žiadne určujúce, rozlišujúce alebo vylučujúce kritérium, ktoré by v rozpore so zásadou všeobecného uplatňovania práva bolo zamerané na konkrétne osoby. Zatiaľ čo každý páchateľ mal nárok na uplatnenie nového, priaznivejšieho trestného zákona, obeť v žiadnej trestnej veci nemohla mať zároveň opačný nárok, a to, aby sa vo vzťahu k páchateľovi uplatnil (ako menej priaznivý) trestný zákon platný v čase spáchania trestného činu. Súd uviedol, že skrátená premlčacia lehota je v súlade s požiadavkami EÚ, keďže zmenené ustanovenia nezaručujú menej priaznivú ochranu finančných záujmov EÚ ako vnútroštátnych záujmov. Zmeny neohrozili účinné trestné stíhanie. Súd nezistil žiadne porušenie Ústavy v súvislosti so skrátením premlčacích lehôt.

34. Pokiaľ ide o hranicu výšky škody, Ústavný súd rozhodol, že určenie výšky škody na účely kriminalizácie činu je v kompetencii zákonodarcu. Zachovanie výšky škody v zákone z dlhodobého hľadiska predstavovalo riziko pre právny štát v tom, že vplyvom ekonomických faktorov, ako je zníženie hodnoty peňazí (inflácia), pri nezmenenej výške hranice škody dochádzalo k *faktickému* rozširovaniu trestnej zodpovednosti. Určenie konkrétnej výšky škody bolo na rozhodnutí zákonodarcu.

35. V súvislosti s podmieneným odkladom výkonu trestu odňatia slobody Ústavný súd uviedol, že novela nemala za následok automatické ukladanie podmienených trestov, keďže to závisí od okolností každého prípadu. Ak by však boli podmienené tresty úplne zakázané, viedlo by to k excesívnejšiemu a represívnejšiemu systému. Rozhodnutie súdu o uložení podmieneného trestu by vždy podliehalo preskúmaniu v odvolacom konaní. Hoci by sa počet podmienených trestov pravdepodobne zvýšil, bola by to záležitosť trestnej politiky štátu, za ktorú zodpovedá zákonodarca. Ústavný súd ďalej konštatoval, že podmienené odsúdenie je vylúčené v prípade recidivistov, ktorí spáchali úmyselný trestný čin v skúšobnej dobe.

36. Pokiaľ ide o zrušenie ÚŠP, Ústavný súd konštatoval, že bola zriadená a existovala ako súčasť GP. Nebola samostatným orgánom v rámci systému prokuratúry, ani ako orgán

prokuratúry nezávislý od GP. Organizácia prokuratúry a jej funkcie sa netýkali ústavných princípov, ale zákonných princípov. Zákonodarca ako taký mal širokú diskrečnú právomoc upraviť organizáciu prokuratúry. Reorganizácia systému prokuratúry bola v rámci diskrečnej právomoci slovenských orgánov. Zrušenie ÚŠP nezasahovalo protiústavne do právomoci generálneho prokurátora, ani do nezávislosti súdnictva či účinnej súdnej ochrany práv osôb podľa práva EÚ. Požiadavka na špecializované protikorupčné orgány prokuratúry, ako vyplýva z medzinárodného práva, by mohla byť naplnená aj vnútornou špecializáciou v rámci GP, napríklad vytvorením samostatnej špecializovanej organizačnej jednotky alebo špecializáciou konkrétnych osôb v rámci príslušného štátneho orgánu. Zákon stanovil prechodné ustanovenia zabezpečujúce presun prípadov a zamestnancov na krajské prokuratúry a dohľad generálneho prokurátora nad riadením tohto prechodu. Hoci prechod mohol spôsobiť dočasné prierahy, nešlo o systémové porušenie záruk spravodlivého procesu, ale o jednorazovú záležitosť. Súd dospel k záveru, že zrušenie ÚŠP nebolo v rozpore s ústavnými princípmi.

37. Napokon Ústavný súd vyhlásil za protiústavné: ustanovenia týkajúce sa prípustnosti a použitia nezákonne získaných dôkazov v trestnom konaní v prospech obvineného; ustanovenia týkajúce sa retroaktívneho pripustenie znovuoťvorenia konaní o dohodách o vine a treste ukončených pred 15. marcom 2024; a prechodné ustanovenia týkajúce sa právoplatných rozhodnutí o prepadaní majetku, ktoré boli uložené podľa predchádzajúceho zákona, ale do nadobudnutia účinnosti nového zákona neboli v plnom rozsahu vykonané.

Následné legislatívne zmeny a doplnenia po prijatí zákona č. 40/2024

38. Počas konania o ústavnej sťažnosti bol Trestný zákon následne novelizovaný 28. februára a 16. júla 2024 a po ich skončení aj 28. novembra 2024 (zákony č. 47/2024, 214/2024 a 353/2024 Zb.).

39. Zákonom č. 47/2024 sa do § 87 Trestného zákona doplnil odsek 6, pričom sa zachovala "stará" úprava zániku trestnosti v dôsledku premlčania v prípade trestných činov proti životu a zdraviu, trestných činov proti slobode a ľudskej dôstojnosti, trestných činov proti rodine a mládeži a trestných činov proti iným právam a slobodám.

40. V reakcii na obavy vyjadrené Európskou úniou sa zákonom č. 214/2024 zaviedla definícia pojmu "finančné záujmy Európskej únie (EÚ)" v novom § 137a. Do § 87 doplnil aj odsek 7, v ktorom sa uvádza, že zmenené premlčacie lehoty sa okrem iného nevzťahujú na spáchanie určitých trestných činov súvisiacich s korupciou, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ. V dôsledku toho sa obnovili predchádzajúce premlčacie lehoty.

41. Okrem toho bol zmenený § 34 ods. 6 o zásadách ukladania trestov, aby súdy mohli zvážiť potrebu sankcií na zabezpečenie ochrany finančných záujmov EÚ. Medzitým Najvyšší súd SR poskytol výkladové zjednocujúce stanovisko (č. TPJ 129/2024 z 28. novembra 2024) k § 2 ods. 1 Trestného zákona v spojení s čl. 50 ods. 6 Ústavy (pozri aj body 8 a 11 vyššie), v ktorom zdôraznil, že priaznivejší trestný zákon sa musí uplatňovať retrospektívne s výnimkou

prípadoch týkajúcich sa poškodenia finančných záujmov EÚ v súlade s § 87 ods. 7 Trestného zákona.⁷

42. Zákonom č. 353/2024 sa zmenil zákon o prokuratúre zriadením osobitného organizačného útvaru závažnej kriminality. Zmenil a doplnil sa aj Trestný zákon, definujúci, že pri ukladaní sankcií je potrebné dbať na to, aby tresty zahŕňali aj prepadnutie akýchkoľvek príjmov pochádzajúcich z trestnej činnosti. Ďalej sa zaviedlo niekoľko zmien a doplnení zameraných na zabezpečenie ochrany finančných záujmov EÚ.

B. Inštitucionálne zmeny a doplnenia

43. Dôsledky zrušenia ÚŠP, ktoré zaviedol zákon č. 40/2024 a ktoré potvrdil Ústavný súd (pozri body 22, 29 a 36), sú uvedené nižšie spolu s inštitucionálnymi reformami, ktoré mali vplyv na NAKA P PZ.

Zrušenie Úradu špeciálnej prokuratúry

44. Slovenské orgány sa domnievajú, že zrušenie ÚŠP bolo odôvodnené tým, že ÚŠP vykonával dohľad sám nad sebou, vytvoril samostatnú trestnú politiku, nerešpektoval generálneho prokurátora ako hlavu monokratickej štruktúry prokuratúry a ani ním vydané rozhodnutia podľa § 363 Trestného poriadku⁸, a zásadne odlišne interpretoval právne normy. Po návšteve tvrdili, že na základe článkov v tlačí⁹ počet stíhaných osôb z roka na rok výrazne kolísal, pričom často išlo o menej závažné prípady korupcie, ktoré mohli riešiť krajské prokuratúry, čo je aspekt, ktorý GET nemal možnosť preskúmať so zúčastnenými zástupcami orgánov počas návštevy. Podľa ich názoru, keďže hlavný problém v prípadoch korupcie spočíva v odhaľovaní a vyšetrovaní, špecializované úsilie by malo primárne patriť do kompetencie Policajného zboru, ktorý je zodpovedný za vyšetrovanie trestnej činnosti. Zrušenie ÚŠP nemalo vplyv na postavenie prokurátorov, asistentov prokurátorov, štátnych zamestnancov a ďalších zamestnancov, ktorí boli zaradení do organizačných útvarov GP. Do svojho zrušenia 20. marca 2024 pôsobilo na ÚŠP 28 prokurátorov.

45. V chronologickom poradí boli prijaté tieto operatívne opatrenia:

(i) V decembri 2023 bola zriadená pracovná skupina, ktorá mala pripraviť prokuratúru na túto inštitucionálnu zmenu. Následne bol vydaný príkaz GP č. 10/2024, ktorým sa upravil postup pri odovzdávaní spisov z ÚŠP na generálnu prokuratúru a krajské prokuratúry a obsahoval vzory dokumentov, ktoré sa budú pri odovzdávaní používať. Stanovil procesné povinnosti pre odovzdávajúcich aj preberajúcich prokurátorov, ako napríklad informovanie účastníkov konania a zabezpečenie dodržiavania príslušných lehôt.

⁷ <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1505-stanovisko-najvyššieho-sudu-sr-ohladne-premlcania-trestneho-stihania-a-dalsia-novela-trestneho-zakona-ohladne-premlcania>

⁸ § 363 Trestného poriadku oprávňuje generálneho prokurátora, ako mimoriadny opravný prostriedok, zrušiť právoplatné rozhodnutie vydané prokurátorom nižšieho stupňa alebo policajtom v prípravnom konaní, ak sa zistí, že je v rozpore so zákonom. Proti uzneseniu generálneho prokurátora sa nemožno odvolať.

⁹ Pozri <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1325-pozornost-dar-alebo-korupcia>, <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1328-zrusenie-uradu-specialnej-prokuratury-alebo-vela-kriku-pre-nic> a <https://plus7dni.pluska.sk/domov/lovenie-dokazov-zdlhave-rozhodovanie-pri-ruseni-usp-UŠPminaju-desiatky-porusen-prav>.

(ii) Okrem toho podľa článku 14 príkazu GP č. 11/2024 o organizácii, riadení a kontrole práce na prokuratúre (organizačný poriadok) bolo na GP zriadené oddelenie závažnej kriminality (OZK). Ako sa uvádza v odseku 42, OZK sa stal súčasťou GP zo zákona. Do jeho právomocí patrí riadenie, usmerňovanie a kontrola činnosti podriadených krajských prokuratúr (KP) pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonnosti pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní vo veciach patriacich do právomoci Špecializovaného trestného súdu. V týchto prípadoch riadi, usmerňuje a kontroluje postup KP aj v konaní pred Špecializovaným trestným súdom a Najvyšším súdom a vykonáva ďalšie dozorové právomoci v obmedzenom rozsahu. Môže viesť trestné stíhanie vo veciach, ktoré patria do právomoci Špecializovaného trestného súdu, len ak je to stanovené *ad hoc* rozhodnutím generálneho prokurátora prijatým podľa § 51 zákona o prokuratúre.¹⁰

(iii) K 20. marcu 2024 bolo všetkých 28 prokurátorov ÚŠP preradených do iných organizačných útvarov GP takto: osem prokurátorov na OZK, dvaja na KP a šesť na trestný odbor GP, medzinárodný odbor, netrestný odbor a odbor legislatívy, stratégie a ústavného práva. Dvaja prokurátori sa vzdali funkcie.

(iv) V ten istý deň bolo podľa § 46 ods. 3 zákona o prokuratúre presunutých 963 trestných vecí v rôznych štádiách prípravného konania z ÚŠP na KP. Ak už bývalý prokurátor ÚŠP podal obžalobu na Špecializovaný trestný súd, generálny prokurátor v jednotlivých prípadoch a v súlade s § 51 zákona o prokuratúre rozhodol, že bývalí prokurátori ÚŠP budú pokračovať vo vybavovaní vecí bez ohľadu na ich nové pozície.

(v) Ukončené prípady a iné dokumenty zaznamenané v registroch boli v súlade s organizačným poriadkom presunuté na rôzne organizačné útvary GP.

(vi) Článok 14 príkazu generálneho prokurátora č. 43/2024 zo 17. decembra 2024 upravuje povinnosti OZK. V prílohe 2 k tomuto príkazu sú uvedené konkrétne trestné činy, v súvislosti s ktorými OZK vykonáva právomoci prokurátora. Kompetencie vedúceho OZK boli stanovené v článku 7 príkazu č. 35/2024.

46. Generálny prokurátor nariadil všetkým prokurátorom krajských prokuratúr, ktorí vykonávajú dozor vo veciach vedených pre trestné činy korupcie, aby v spolupráci s OZK každých šesť mesiacov vypracovali a/alebo aktualizovali zoznam opatrení týkajúcich sa koordinácie medzi vyšetrovateľmi a prokurátormi zodpovednými za prípady korupcie. Okrem toho generálny prokurátor vydal ďalšie interné organizačné akty na zabezpečenie jednotného uplatňovania nového právneho rámca a účinnosti a kontinuity trestného stíhania.

47. Po návšteve bol GET informovaný, že OZK teraz tvorí desať prokurátorov, z ktorých osem predtým pracovalo na ÚŠP. Ani desať prokurátorov OZK, ani 69 z 89 prokurátorov pridelených k KP nepracuje výlučne na prípadoch korupcie, keďže sa zaoberajú aj inými druhmi prípadov, ktoré predtým spadali do kompetencie ÚŠP.

48. Pokiaľ ide o budovanie kapacít, v roku 2024 bolo zorganizovaných niekoľko činností odbornej prípravy:

¹⁰ § 51 zákona o prokuratúre oprávňuje generálneho prokurátora stanoviť výnimky z trestného stíhania vo veciach, ktoré patria do právomoci konkrétnych súdov.

Dátum	Počet účastníkov	Vzdelávacie podujatie
18. apríla 2024	24 prokurátorov	Zodpovednosť štatutárnych orgánov z pohľadu trestného práva
6. - 7. mája 2024	20 prokurátorov	Metodika odhaľovania a dokazovania korupčných trestných činov a rozhodovacia prax súdov
30. mája 2024	7 prokurátorov	Aktuálna judikatúra ESĽP v trestnom a správnom práve
19. - 20. septembra 2024	31 prokurátorov	Finančné vyšetrowanie VII - vybrané aspekty a skúsenosti
11. - 12. novembra 2024	25 prokurátorov	Trestné činy korupcie, prípravné konanie - poznatky amerických a slovenských prokurátorov

49. Orgány uviedli, že v roku 2025 plánujú zorganizovať štyri vzdelávacie aktivity: tri semináre o odhaľovaní a dokazovaní korupčných trestných činov a riešení aplikačných problémov v kontexte najnovších zmien a doplnení Trestného zákona a Trestného poriadku (určené pre 110 prokurátorov, plánované na apríl, máj a jún) a jeden seminár o dohľade prokurátora v prípadoch patriacich do právomoci Špecializovaného trestného súdu (určený pre 20 prokurátorov, plánovaný na október).

50. Okrem toho orgány poskytli tieto štatistické údaje o spracovaní trestných stíhaní:

Položka / rok		2022	2023	2024 pred/po 20. 3. 2024)	2025 (do 1.3.2025)
Počet začatých trestných stíhaní za trestné činy korupcie		151	105	11/39	20
Počet trestných stíhaní začatých/vedených prokurátormi oddelenia závažnej trestnej činnosti Generálnej prokuratúry		0	0	5/6	0
Počet stíhaných prípadov súvisiacich s korupciou postúpených Špecializovanému trestnému súdu		78	46	27/30	8
Z toho	obžaloby	51	43	25/22	8
	Návrhy dohôd o vine a treste	27	23	2/8	0
Počet prípadov trestného stíhania v súvislosti s korupciou, ktoré skončili odsúdením		85	79	43	7
Počet stíhaných prípadov, ktoré súvisia s korupciou a ktoré boli zastavené alebo zrušené v dôsledku reformy trestného práva		-	-	7 známych páchateľov 1 neznámy páchateľ	0

Reorganizácia Národnej kriminálnej agentúry

51. Okrem zmien v rámci prokuratúry sa inštitucionálne reformy uskutočnili aj v rámci Policajného zboru. NAKA P PZ, ktorá bola špecializovaným útvarom v rámci Prezídia Policajného zboru, ktorý je súčasťou Ministerstva vnútra SR, bola reorganizovaná 1. septembra 2024. Zatiaľ čo predtým bola NAKA P PZ zodpovedná za vyšetrovanie korupčných trestných činov, jej kompetencie boli rozdelené do troch oblastí zameraných na obchodovanie s drogami, boj proti terorizmu a korupciu a organizovaný zločin. Za vyšetrovanie korupčných trestných činov sú teraz zodpovedné krajské riaditeľstvá Policajného zboru. Podľa čl. 24 nariadenia č. 87 z 13. septembra 2024 o Organizačnom poriadku Policajného zboru vykonáva Úrad boja proti organizovanej kriminalite Prezídia Policajného zboru (ÚBOK P PZ) odhaľovanie a vyšetrovanie korupčných trestných činov na základe výberovej príslušnosti určenej v súlade s vnútorným predpisom.

52. ÚBOK P PZ je centrálna organizovaná, výkonná, analytická a koordinačná zložka Prezídia Policajného zboru. ÚBOK P PZ riadi riaditeľ, ktorý je priamo podriadený 1. viceprezidentovi Policajného zboru pre službu kriminálnej polície a migráciu. ÚBOK P PZ sa špecializuje na boj proti najzávažnejším formám trestnej činnosti a okrem iných úloh zodpovedá za odhaľovanie a vyšetrovanie korupčných trestných činov na základe výberovej pôsobnosti určenej v súlade s internými predpismi, plnenie štatistických a dôkazných úloh vo vzťahu ku korupčným trestným činom, vykonávanie finančného vyšetrovania a odhaľovanie a vyšetrovanie prania špinavých peňazí, a to aj v prípadoch, keď ide o predikatívny trestný čin.

53. ÚBOK P PZ pozostáva z týchto piatich útvarov: odbor podpory riadenia, ktorý je zodpovedný za poskytovanie celkových podporných služieb; protizločinecká jednotka, ktorej úlohou je vyšetrovanie najzávažnejších trestných činov súvisiacich s organizovaným zločinom; protikorupčná jednotka (PKJ), ktorej súčasťou je analytická centrála korupcie; jednotka finančnej polície, ktorá je zodpovedná za vyšetrovanie najzávažnejších hospodárskych a majetkových trestných činov; a jednotka finančného vyšetrovania a analytických činností, ktorá sa zameriava na finančné vyšetrovanie a analytické činnosti.

54. Analytická centrála korupcie PKJ posudzuje závažnosť prípadov korupcie, ktoré jej boli oznámené a na základe výberu príslušnosti určeného v súlade s internými predpismi rozhoduje, či si najzávažnejšie prípady ponechá ÚBOK P PZ alebo menej závažné prípady deleguje na krajské riaditeľstvá Policajného zboru. ÚBOK P PZ zároveň vykonáva vyšetrovanie prípadov, ktoré patria do pôsobnosti Európskej prokuratúry.¹¹

55. Pokiaľ ide o personálnu kapacitu, k 31. augustu 2024 zamestnávala NAKA P PZ 643 policajtov. Tretí oddelenie NAKA P PZ, ktoré bolo primárne zodpovedné za odhaľovanie a vyšetrovanie trestných činov súvisiacich s korupciou, tvorilo 103 zamestnancov. Po reorganizácii podalo výpoveď 13 policajtov a celkovo 250 bolo preradených nasledovne: 47 na krajské riaditeľstvá Policajného zboru, 67 na okresné riaditeľstvá Policajného zboru, 23 na protiteroristickú centrálu Prezídia Policajného zboru, 80 na národnú protidrogovú jednotku Prezídia Policajného zboru a 33 na odbor kriminálnej polície Prezídia Policajného zboru.

¹¹ Európska prokuratúra (EPPO) je nezávislá prokuratúra EÚ, ktorá je zodpovedná za vyšetrovanie, stíhanie a súdne konanie v prípade trestných činov proti finančným záujmom EÚ ([pozri https://www.eppo.europa.eu/en/about/mission-and-tasks](https://www.eppo.europa.eu/en/about/mission-and-tasks)).

56. V súčasnosti ÚBOK P PZ zamestnáva 302 policajtov, z ktorých 90 % tvoria policajti s predchádzajúcim zaradením na NAKA P PZ. Na PKJ je celkovo zaradených 72 zamestnancov, ktorých tvoria policajti a vyšetrovatelia. Päť policajtov je zaradených do analytickej centrálne korupcie, zatiaľ čo ostatní zamestnanci sú pridelení do expozitúr, ktoré pokrývajú východ, západ a stred krajiny.

57. Pokiaľ ide o počet policajtov pracujúcich na prípadoch korupcie, orgány uviedli, že v štyroch z ôsmich krajských policajných riaditeľstiev sú prípady rozdelené rovnomerne medzi všetkých vyšetrovateľov pracujúcich na vyšetrovacích oddeleniach, ktorí sa zaoberajú aj prípadmi nesúvisiacimi s korupciou. Na zvyšných štyroch krajských policajných riaditeľstvách sa prípadmi korupcie zaoberajú dvaja až šiesti vyšetrovatelia, pričom sa javí, že len obmedzený počet z nich pracuje výlučne na takýchto prípadoch.

58. Okrem personálnych aspektov poskytli orgány tieto informácie týkajúce sa vzdelávacích aktivít organizovaných pre policajtov:

Dátum	Počet účastníkov	Školiace podujatie
December 2024 - prebieha	5 936 policajtov	Online školenie o prevencii korupcie v podmienkach Ministerstva vnútra SR
December 2024	Všetky útvary Policajného zboru	Realizácia informačnej kampane o prevencii korupcie, sprevádzanej dotazníkom o vnímaní korupcie v Policajnom zbore.
29. november a 9. december 2024	90 policajtov z dvoch krajských policajných riaditeľstiev	Manuál na odhaľovanie a vyšetrovanie trestných činov korupcie
7. - 8. októbra 2024	70 policajtov, z toho 15 z krajských policajných riaditeľstiev	Aplikačná prax finančného vyšetrovania
1. september 2024 - 15. marec 2025	572 policajtov	Online a osobné školenia pre rôzne organizačné jednotky.
September 2024	70 policajtov	Vzdelávací seminár v osobnom formáte "Využi svoj potenciál a buď líderka" určený pre ženy v riadiacich pozíciách v rámci Policajného zboru.

59. V roku 2025 plánujú orgány zorganizovať niekoľko školení o prevencii korupcie. V dňoch 19. - 21. mája 2025 sa má uskutočniť odborný seminár na tému "Opatrenia proti korupcii: udržateľná budúcnosť", na ktorom sa očakáva účasť 50 policajtov z krajských riaditeľstiev. Ďalšie vzdelávacie podujatie sa očakáva 11. júna na tému "Integrity Manažér: Implementácia princípov GRECO pre policajtov". Podobný vzdelávací seminár "Využi svoj potenciál a buď líderka" sa uskutoční v septembri 2025 a bude určený 70 ženám na riadiacich pozíciách v rámci Policajného zboru. Inštruktážno-metodický seminár s názvom "Odhaľovanie a vyšetrovanie korupčných trestných činov" sa zorganizuje v období od októbra do decembra 2025 s predpokladanou účasťou 70 policajtov. Okrem toho sa pri príležitosti Medzinárodného

dňa boja proti korupcii spustí online informačná kampaň o prevencii korupcie pre všetky oddelenia Policajného zboru.

60. Okrem uvedeného orgány poskytnú tieto štatistické údaje o počte trestných oznámení a vyšetrovaní:

Položka / rok	2022	2023	2024 (s uvedením údajov do 20. 3. 2024 a údajov zaznamenaných po tomto dátume)	2025
Počet zaregistrovaných trestných oznámení týkajúcich sa trestných činov súvisiacich s korupciou	246	175	118/79	14
Počet vyšetrovaní začatých na základe trestných oznámení týkajúcich sa trestných činov súvisiacich s korupciou	86	41	26/17	1
Počet vyšetrovaní súvisiacich s korupciou postúpených prokuratúre na trestné stíhanie	52	36	12/6	1
Počet vyšetrovaní súvisiacich s korupciou, ktoré boli prerušené alebo zastavené v dôsledku reformy trestného práva	0	2	5	2
Počet osôb, ktoré mali prospech zo zastavenia vyšetrovania v dôsledku reformy trestného práva	0	0	0	0
Počet prípadov ÚŠP prerozdelených iným policajným vyšetrovateľom - iným ako pôvodne zapojeným - po 31. auguste 2024	0	0	0	0

III. ANALÝZA GRECO

1. Všeobecné pripomienky

61. Úlohou skupiny GRECO je posudzovať súlad legislatívnych a inštitucionálnych reforiem s normami Rady Európy a monitorovať ich dodržiavanie.¹² V tejto súvislosti sa v [dvadsiatich hlavných zásadách boja proti korupcii](#) od členských štátov okrem iného vyžaduje, aby "zabezpečili, že osoby zodpovedné za prevenciu, vyšetrovanie, stíhanie a rozhodovanie o trestných činoch korupcie budú mať nezávislosť a samostatnosť primeranú ich funkciám, nebudú vystavené nevhodnému vplyvu a budú mať k dispozícii účinné prostriedky na zhromažďovanie dôkazov, ochranu osôb, ktoré pomáhajú orgánom v boji proti korupcii, a zachovanie dôvernosti vyšetrovania", "obmedziť imunitu voči vyšetrovaniu, stíhaniu a

¹² Pozri aj článok 2 [dohody o zriadení skupiny GRECO](#).

rozhodovaní o korupčných trestných činoch na mieru nevyhnutnú v demokratickej spoločnosti", "podporovať špecializáciu osôb alebo orgánov zodpovedných za boj proti korupcii a poskytnúť im primerané prostriedky a odbornú prípravu na plnenie ich úloh".

62. Okrem toho sa v [Trestnoprávnom dohovore o korupcii](#) a jeho [dodatkovom protokole](#) od členských štátov vyžaduje, aby trestne stíhali určité trestné činy súvisiace s korupciou. V článku 19 sa členským štátom ukladá povinnosť zaviesť "účinné, primerané a odrádzajúce sankcie a opatrenia" a v článku 20 "prijať také opatrenia, ktoré môžu byť potrebné na zabezpečenie špecializácie osôb alebo subjektov na boj proti korupcii".

63. GRECO konštatuje, že legislatívne zmeny preskúmal Ústavný súd, ktorý vo veľkej miere rozhodol v prospech ich súladu s Ústavou. Počas stretnutia s GET zástupcovia Ústavného súdu objasnili, že jeho úloha sa obmedzuje na posúdenie súladu s Ústavou a nevzťahuje sa na hodnotenie vplyvu reforiem na protikorupčné úsilie. V tejto súvislosti skupina GRECO zdôrazňuje, že jej hodnotenie sa zameria na to, či sú legislatívne a inštitucionálne reformy v súlade s protikorupčnými štandardami. V prípade potreby zohľadní zistenia Ústavného súdu, ktorý sa však výslovne nezaoberal otázkami, ktoré bude GRECO posudzovať ďalej.

64. Na podporu tohto posúdenia sa GRECO opiera o článok 1 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom sa uvádza, že "Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky" (pozri odsek 8 vyššie). Taktiež sa pripomína, že Slovenská republika vstúpila do skupiny GRECO v roku 1999 a je viazaná protikorupčnými normami Rady Európy, najmä Trestnoprávnym dohovorom o korupcii a jeho dodatkovým protokolom, ktoré vo vzťahu k nej nadobudli platnosť 1. júla 2002, resp. 1. augusta 2005. Okrem toho [Viedenský dohovor o zmluvnom práve z roku 1969](#), zmluvnou ktorou je Slovenská republika, v článku 26 stanovuje, že "každá zmluva je pre zmluvné strany záväzná a musia ju plniť v dobrej viere" (*pacta sunt servanda*), čím sa posilňuje záväznosť zmluvných záväzkov krajiny. Okrem toho sa v jej článku 27 uvádza, že "zmluvná strana sa nemôže odvolávať na ustanovenia svojho vnútoroštátneho práva ako ospravedlnenie neplnenia zmluvy".

65. Na základe tohto celkového kontextu bude skupina GRECO teraz posudzovať tieto otázky: využívanie skráteného legislatívneho konania, skrátené premičacie lehoty, znížené trestné sankcie za trestné činy korupcie, inštitucionálne reformy týkajúce sa prokuratúry a polície, uplatňovanie trestného činu "ohýbania práva" a ďalšie dôležité otázky týkajúce sa transparentnosti informácií a ochrany oznamovateľov korupcie.

2. Posúdenie špecifických problémov

A. Skrátené legislatívny konanie

66. GET najprv posúdi použitie skráteného legislatívneho konania a to, či sa v tejto súvislosti uskutočnili nejaké verejné diskusie. Konštatuje, že slovenské právne predpisy umožňujú použitie skráteného legislatívneho konania za výnimočných okolností a že sa naň vzťahujú zrušené procesné lehoty (pozri odsek 9 a poznámku pod čiarou²). Reformy trestného práva boli prijaté prostredníctvom tohto postupu (pozri vyššie uvedený odsek 22). Ústavný súd zistil, že nebola splnená žiadna zo zákonných podmienok na použitie skráteného legislatívneho konania. Napriek tomu dospel k záveru, že skrátené legislatívne konanie

neporušilo základné ústavné princípy, a preto nebol protiústavný, najmä preto, že v parlamente prebehla určitá diskusia, a to aj zo strany opozičných poslancov (pozri odsek 31 vyššie).

67. GET v zásade nenamietá použitie skráteného legislatívneho konania, ktoré má v podmienkach Slovenskej republiky právny základ v zákone o tvorbe právnych predpisov a v rokovacom poriadku Národnej rady. Počas kontroly na mieste však bol GET informovaný, že tento postup sa v priebehu rokov stal čoraz bežnejším bez ohľadu na to, ktorá vláda bola pri moci. Štatistické údaje o využívaní skráteného legislatívneho konania, ktoré poskytli orgány, sú uvedené nižšie:

Rok	Celkový počet prijatých zákonov	Počet zákonov prijatých v zrýchlenom konaní
2020	124	59 (47.58%)
2021	168	27 (16.07%)
2022	175	20 (11.42%)
2023	119	12 (10.08%)
2024	141	32 (22.69%)

68. GET konštatuje, že hoci vysoký počet zákonov prijatých v skrátenom legislatívnom konaní v rokoch 2020 a 2021 bol spôsobený objektívnymi dôvodmi súvisiacimi s naliehavými obmedzeniami zavedenými v dôsledku pandémie Covid-19, celkový trend využívania skráteného legislatívneho konania v posledných piatich rokoch zostáva vysoký s priemernou ročnou mierou 21,57 %. GET je vážne znepokojený tým, že právne predpisy prijaté týmto postupom úplne unikajú verejnej kontrole, najmä ak zavádzajú zásadné zmeny v systéme trestného súdnictva. Používanie tohto postupu zbavuje výkonnú a zákonodarnú moc cenných poznatkov, ktoré ponúkajú akademici, odborníci z praxe a verejnosť, a odopiera im možnosť informovanej diskusie. V dôsledku toho sa zvyšuje riziko porušenia referenčných kritérií Rady Európy¹³, aj keď len neúmyselne.

69. Napríklad Benátska komisia neustále "kritizovala situácie, keď sa akty Parlamentu upravujúce dôležité aspekty právneho alebo politického poriadku prijímali v zrýchlenom konaní. Takýto prístup k legislatívnemu procesu nemôže zabezpečiť podmienky na riadne diskusie s opozíciou alebo občianskou spoločnosťou. Najmä pri prijímaní rozhodnutí o otázkach zásadného významu pre spoločnosť, ako je trestné súdnictvo a boj proti korupcii, sú rozsiahle a vecné konzultácie kľúčovou podmienkou prijatia právneho rámca, ktorý je uskutočniteľný a prijateľný pre subjekty pôsobiace v tejto oblasti".¹⁴ Obmedzená parlamentná diskusia, dokonca aj za účasti opozičných poslancov, nemôže nahradiť širšie a zmysluplné verejné diskusie.¹⁵

70. Tieto všeobecné obavy sú obzvlášť relevantné v prípade zákona č. 40/2024 Z. z., ktorý bol prijatý v skrátenom legislatívnom konaní bez zmysluplnej verejnej diskusie. Ako uviedol

¹³ Pozri napríklad [kontrolný zoznam Benátskej komisie právom štátu](#) Rady Európy o .

¹⁴ Pozri [CDL-AD\(2018\)21](#) Stanovisko Benátskej komisie k návrhu zmien a doplnení trestného zákonníka a trestného poriadku Rumunska.

¹⁵ Pozri [CDL-AD\(2011\)001](#) Stanovisko Benátskej komisie k trom právnym otázkam, ktoré vystali v procese prípravy návrhu novej ústavy Maďarska, § 14 - 19.

Ústavný súd, zákon č. 40/2024 Z. z. nebol predmetom medzirezortného pripomienkového konania ani nebol zverejnený z dôvodu uplatnenia skráteného legislatívneho konania (pozri bod 31 vyššie). GET berie na vedomie tvrdenia orgánov, že základná filozofia zákona č. 40/2024 Z. z. bola inšpirovaná skôr navrhovanými zmenami a doplneniami Trestného zákona, ktoré boli predmetom rozsiahlych verejných diskusií a postúpili do druhého čítania, ale nakoniec neboli prijaté¹⁶, ako aj Programovým vyhlásením vlády, ktorý získal parlamentnú podporu pri vymenovaní novej vlády, koncepčným dokumentom Stratégia rozvoja väzenského systému na roky 2022 - 2030 a akademickými výskumnými prácami.

71. Bez toho, aby bol dotknutý obsah a hodnota týchto odkazovaných dokumentov, faktom zostáva, že zákon č. 40/2024 Z. z., ktorý podľa rozhodnutí Ústavného súdu zaviedol podstatné zmeny viacerých právnych inštitútov uvedených v Trestnom poriadku, bol prijatý bez akejkoľvek špecializovanej verejnej diskusie alebo *ex-ante* hodnotenia vplyvu. Spoliehanie sa orgánov na verejné diskusie uskutočnené v súvislosti s predchádzajúcimi neprijatými legislatívnymi návrhmi nemôže ospravedlniť absenciu procesu verejnej diskusie špecifického pre zákon č. 40/2024 Z. z., keďže GET počas návštevy počula, že podstata a rozsah zmien, najmä pokiaľ ide o premlčacie lehoty a tresty za korupčné trestné činy, neboli v predchádzajúcich návrhoch vôbec navrhnuté (pozri aj poznámku pod čiarou 16). Vzhľadom na silnú a rozpoltenú reakciu verejnosti na reformu trestného práva po jej zaradení do programu Národnej rady, podľa názoru GET táto jasne naznačovala potrebu cieleného, širokého a zmysluplného procesu verejných diskusií nad rámec parlamentnej diskusie.

72. Vzhľadom na tieto obavy sa GET domnieva, že dôležité návrhy právnych predpisov, najmä ak sú prijímané skráteným legislatívnym konaním, by mali byť v zásade predmetom primeranej verejnej kontroly, v rámci ktorej by verejnosť, občianska spoločnosť a zainteresované strany (napr. právnici, sudcovia a prokurátori) mali mať prístup k zverejneným návrhom právnych predpisov a mali by mať reálnu možnosť predložiť pripomienky. Je to o to dôležitejšie, keď sa prijímajú alebo menia a dopĺňajú dôležité zákony týkajúce sa trestného súdnictva a boja proti korupcii, v súvislosti s ktorými sú verejné diskusie rozhodujúce pre zabezpečenie účinného vykonávania zákonov. Príspevky zainteresovaných strán by mohli byť užitočné pri poskytovaní informácií zákonodarcom, ktoré sú relevantné pre navrhované reformy a politické rozhodnutia. Okrem toho by takéto právne predpisy malo sprevádzať *predbežné* posúdenie vplyvu, najmä vzhľadom na možné negatívne dôsledky na právny systém. Naopak, kratšie lehoty a jednoduchšie postupy môžu byť určené na prijatie menej významných alebo nekontroverzných právnych predpisov.¹⁷

¹⁶ Pozri tlačovú správu ministerstva spravodlivosti na <https://www.justice.gov.sk/tlacovespravy/tlacova-sprava-3780/> a priebeh legislatívneho procesu prijímania návrhov zmien na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=9230>. V tlačovej správe sa uvádza, že cieľom návrhu zmien a doplnení je podpora restoratívnej justície a alternatívnych trestov bez odňatia slobody prostredníctvom opatrení, ako je zavedenie trestov za jazdu pod vplyvom alkoholu, rozšírenie rozsahu probačných a mediačných služieb, rozlišovanie medzi dílermi a obeťami v prípade drogovej trestnej činnosti, úprava rozsahu trestov za drogové a hospodárskej trestné činy a zvýšenie minimálnych výšok škôd s ohľadom na infláciu. Žiadna z navrhovaných zmien a doplnení sa netýkala premlčacích lehôt ani režimu trestov uplatniteľného na trestné činy korupcie, ktoré zostali nezmenené.

¹⁷ Pozri [CDL-AD\(2019\)015](#) Parametre Benátskej komisie o vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kontrolný zoznam, § 75.

73. Skupina GRECO počas štvrtého a piateho kola hodnotenia opakovane zdôrazňovala potrebu zlepšiť transparentnosť legislatívneho procesu zverejňovaním návrhov právnych predpisov na webových stránkach, systematickým uskutočňovaním primeraných a zmysluplných verejných diskusií v primeraných lehotách a využívaním zrýchleného legislatívneho postupu len v riadne odôvodnených prípadoch. Napríklad v [štvrtom kole hodnotiacej správy o Azerbajdžane](#) skupina GRECO odporučila, aby sa systematicky uskutočňovali verejné diskusie o návrhoch zákonov vrátane tých, ktoré podliehajú zrýchlenému postupu prijímania v parlamente. Podobné odporúčanie bolo uvedené v [štvrtom kole hodnotiacej správy o Moldavskej republike](#), ktorá ďalej vyzvala na použitie mimoriadneho postupu len vo výnimočných a riadne odôvodnených prípadoch. Porovnateľné odporúčania boli zahrnuté v [hodnotiacej správe o Ukrajine v rámci štvrtého kola](#) a v [hodnotiacej správe o Rumunsku v rámci piateho kola](#). Okrem toho sa v [ad hoc správe o Rumunsku podľa článku 34](#) odporúčalo zlepšiť transparentnosť legislatívneho procesu okrem iného prijatím vhodných opatrení, aby sa naliehavý postup uplatňoval výnimočne v obmedzenom počte prípadov.

74. Zjavná neschopnosť orgánov predvídať vplyv zmeny premlčacích lehôt na ich súlad s prvým kolom diskusií ilustruje druh problému, ktorý mohol byť identifikovaný prostredníctvom primeraného procesu verejných diskusií (viac informácií je uvedených v odseku 88). Národnej rade (parlamentu) nebol predložený žiadny odhad počtu trestných vecí, ktoré by boli ukončené v dôsledku skrátenia premlčacej lehoty. V čase návštevy orgány takéto čísla nemali k dispozícii (pozri aj odsek 84 nižšie). Opozícia nebola zapojená do prípravy navrhovaných zmien a doplnení a, ako uviedol Ústavný súd, opoziční poslanci mohli prispieť len do parlamentnej diskusie, aj keď v obmedzenom rozsahu (pozri odsek 31 vyššie).

75. Zatiaľ čo ústavný súd preskúmal procesný aspekt diskusie z ústavného hľadiska, GET uplatňuje štandard transparentnosti a zodpovednosti v legislatívnom procese, najmä pokiaľ ide o priebeh verejných diskusií, ako sa rozvíjali počas štvrtého a piateho kola hodnotenia. Nie je preto úlohou GET nahrádzať Ústavný súd ani nanovo posudzovať priebeh a rozsah parlamentnej rozpravy. Obmedzená parlamentná účasť však nemôže nahradiť absenciu širšieho zapojenia zainteresovaných strán. Vzhľadom na kumulatívny vplyv týchto nedostatkov, ako je všeobecné časté využívanie zrýchleného postupu na prijímanie právnych predpisov, absencia verejnej diskusie k zákonom prijatým v rámci tohto postupu a zrušenie procesných lehôt, GRECO **odporúča (i) vykonať** komplexnú revíziu pravidiel upravujúcich používanie skráteného legislatívneho konania a na základe zistení, ktoré by mali **byť** zverejnené, **vykonať** revíziu pravidiel s **cieľom** ešte viac **obmedziť** jeho **uplatňovanie** na prísne **výnimočné** prípady, ktoré sú jasne vymedzené a riadne odôvodnené, a (ii) **podrobiť** všetky návrhy právnych predpisov prijatých týmto postupom verejnej diskusie v **čo** najširšom rozsahu, **čo zahŕňa včasné** zverejnenie návrhov zákonov a reálnu **možnosť účasti** zainteresovaných strán **poskytnúť** svoje pripomienky pred ich prijatím.

B. Skrátenie premlčacích lehôt a zníženie trestov

76. GET sa teraz bude venovať podstatným zmenám, ktoré reformy priniesli. Konštatuje, že ako je uvedené v prílohe, legislatívne zmeny skrátili premlčacie lehoty a znížili trestné sadzby za trestné činy súvisiace s korupciou. Orgány uviedli niekoľko dôvodov na odôvodnenie týchto zmien, ako napríklad vykonávanie rozsudkov ESLP, dodržiavanie odporúčaní CPT a

zosúladienie s európskymi normami (pozri aj odsek 21 vyššie). Ďalej uviedli, že prijatie spornej reformy trestného práva vrátane zmien premlčacích lehôt bolo nevyhnutnou reakciou na dlhodobé a závažné zneužívanie nástrojov trestného práva. Toto zneužívanie viedlo k opakovanému porušovaniu základných práv obvinených osôb vrátane prezumpcie neviny, práva na spravodlivý proces a ochrany pred svojvoľným stíhaním. Rozsah a systémová povaha týchto porušení, najmä zo strany inštitúcií zapojených do trestného konania, nedali vláde inú možnosť, ako konať rozhodne. Reforma bola preto nevyhnutným krokom na obnovenie zákonnosti, proporcionality a legitímnosti pri uplatňovaní trestného práva.

77. Hoci GET nespochybňuje odôvodnenia a cieľ orgánov riešiť zneužívanie trestného práva a chrániť základné ľudské práva jednotlivca, predsa len preskúmal právny a skutkový základ niektorých z nich. Na úvod treba uviesť, že štyri rozsudky ESĽP, na ktoré sa orgány odvolávajú, sa týkajú otázok spravodlivého procesu podľa článku 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach (pozri poznámku pod čiarou 5). V rozsudkoch boli vyjadrené obavy týkajúce sa odsúdenia na základe výpovedí spolupáchateľov bez primeraného preskúmania (vo veciach *Adamčo proti Slovensku*, *Mucha proti Slovensku* a *Erik Adamčo proti Slovensku*) a odmietnutia vnútroštátnych súdov vypočuť svedkov, ktorí mohli spochybniť kľúčové dôkazy (vo veciach *Vasaráb a Paulus proti Slovensku*).

78. GET pozitívne uznáva, že ako tvrdili niektorí účastníci konania, tieto rozsudky zaviedli požiadavku viesť ako súčasť spisu záznam o spolupracujúcom obvinenom. Otázky v týchto veciach však bez ohľadu na ich prípadnú súvislosť s inými zmenami zavedenými v rámci reformy trestného práva nemajú žiadnu súvislosť so zmenami, ktoré sú predmetom skúmania v tomto konaní podľa článku 34, ako sú kratšie premlčacie lehoty alebo nižšie tresty, ani na ne nemajú žiadny vplyv. Tieto prípady sa týkali len závažného a zásadného porušenia práva na spravodlivý proces.

79. Pokiaľ ide o dodržiavanie odporúčaní CPT na zlepšenie podmienok výkonu trestu odňatia slobody, GET odkazuje na [poslednú správu CPT](#) po jeho pravidelnej návšteve Slovenskej republiky od 28. novembra do 8. decembra 2023, ktorá bola zverejnená 10. apríla 2025 a v ktorej sa víta vývoj týkajúci sa právneho rámca výkonu trestu odňatia slobody. Právny rámec teraz zaručuje dospelým mužom vo výkone väzby viac obytnej plochy celý (v porovnaní s predchádzajúcim nárokom). V správe sa zaznamenal pokles celkového počtu väzňov, ktorý bol nižší ako oficiálna kapacita. Miera väzenskej populácie (186,5 väzňov na 100 000 obyvateľov v roku 2022) však zostáva jednou z najvyšších v Európe a nad priemernou hodnotou (108,2) medzi členskými štátmi Rady Európy. CPT vyzval slovenské orgány, aby pokračovali v úsilí o riešenie vysokej miery väzenskej populácie v krajine a zároveň náležite zohľadnili príslušné odporúčania Výboru ministrov Rady Európy.

80. GET podporuje koherentnú stratégiu boja proti preplnenosti väzníc, ktorá by mala byť v súlade s [odporúčaním č. R \(99\) 22 o preplnenosti väzníc a inflácii väzenskej populácie](#) Výboru ministrov založená na podrobnej analýze hlavných faktorov, ktoré k nej prispievajú (ako sú druhy trestných činov, za ktoré sa ukladajú dlhé tresty odňatia slobody, priority v oblasti kontroly kriminality, postoje verejnosti a existujúce postupy ukladania trestov), mala by byť súčasťou koherentnej a racionálnej politiky v oblasti kriminality zameranej na prevenciu kriminality a kriminálneho správania a mala by si vyžadovať podporu sudcov, prokurátorov a širokej verejnosti. GET však nenašiel žiadne odporúčanie CPT, ktoré by naznačovalo, že vysoký

počet väzňov by sa mal riešiť oslabením protikorupčných noriem¹⁸, napríklad skrátením premlčacích lehôt a trestov, čo v skutočnosti viedlo k prepusteniu väzňov.

81. GET sa počas návštevy dozvedel, že bola vypracovaná tabuľka porovnávajúca trestné sankcie a premlčacie lehoty v približne šiestich susedných krajinách. Tabuľku pripravili poslanci a použilo ju ministerstvo spravodlivosti, ale neposkytlo ju GET. Hoci je snaha dosiahnuť súlad so susednými krajinami pochopiteľná, je prehnané označovať tieto postupy za "európske normy" s normatívnou platnosťou vo všetkých členských štátoch Rady Európy.

82. GET zdôrazňuje, že režimy premlčania sa v členských štátoch GRECO značne líšia. V niektorých sú premlčacie lehoty vecou hmotného práva, čo znamená, že konanie môže byť po uplynutí lehoty prekvalifikované na trestný čin alebo nie. V iných sú ustanovenia o premlčaní záležitosťou procesného práva, ktoré po uplynutí premlčacej lehoty bránia trestnému stíhaniu údajného trestného činu bez toho, aby sa zmenila trestná povaha konania. Počiatok plynutia premlčacej lehoty, pravidlá jej prerušenia a požadované procesné kroky/činnosti, ktoré sa majú vykonať (napríklad obvinenie osoby, začatie súdneho konania alebo ukončenie súdneho konania), sa tiež líšia. Jednoduchá tabuľka je nedostatočným nástrojom a nemôže nahradiť riadnu, dôkladnú porovnávaciu štúdiu.

83. Hoci GET nepresvedčili argumenty orgánov na zmenu trestného práva, od všetkých účastníkov diskusií neustále počúvala, že reformy sú výsledkom "politického rozhodnutia". GET uznáva a rešpektuje právo vlád prijímať politické rozhodnutia a uskutočňovať reformy motivované politickými dôvodmi. V tomto prípade sa však zdá, že rozhodnutie v Slovenskej republike bolo prijaté bez primeraného posúdenia právnych dôsledkov, najmä vnútorných právnych záväzkov vyplývajúcich z noriem Rady Európy, ako sa uvádza v odsekoch 61-64 vyššie.

84. GET tiež pripomína svoje zistenia uvedené v odseku 71, pričom konštatuje, že legislatívne zmeny neboli podložené *ex-ante* posúdením vplyvu ani žiadnou verejnou diskusiou. Národnej rade (parlamentu) neboli predložené žiadne odhady, koľko prípadov by bolo ukončených, ak by sa skrátili premlčacie doby, alebo koľko väzňov by bolo prepustených z dôvodu skrátenia trestov. GET berie na vedomie argument orgánov, že skrátenie premlčacích dôb bolo odôvodnené zhoršením dôkazov v priebehu času a z toho vyplývajúcou neefektívnosťou pokračovania trestného stíhania a trestného konania.

85. Hoci GET súhlasí s tým, že by nebolo správne pokračovať v trestnom stíhaní, v ktorom už nie je reálna vyhliadka na odsúdenie, zastáva názor, že posúdenie toho, či sa tento bod dosiahol, sa musí vykonať individuálne pre každý prípad, a nie len na základe toho, že uplynula ľubovoľne dlhá doba. Rýchlosť, akou sa zhoršuje pamäť, je veľmi premenlivá a listinné dôkazy, ako napríklad bankové záznamy, ktoré sú bežné v prípadoch korupcie, sa nezhoršujú vôbec. Toto odôvodnenie navyše nerieši absenciu *predbežného* posúdenia vplyvu alebo podporných odhadov, najmä vzhľadom na ďalekosiahle účinky reformy trestného práva na prebiehajúce trestné stíhania a existujúce odsúdenia vrátane tých, ktoré sa týkajú osôb, ktoré si v súčasnosti odpykávajú trest odňatia slobody.

¹⁸ Pozri tiež [Správu CPT po pravidelnej návšteve Slovenskej republiky v dňoch 28. novembra - 8. decembra 2023 19. - 28. marca 2018](#), uverejnenú 19. júna 2019.

86. V tejto súvislosti sa v štúdii mimovládnej organizácie uvádza, že novela poskytla imunitu viac ako 1 300 osobám¹⁹. Najmenej 79 prípadov bolo zastavených na úrovni prokuratúry. Aj keď orgány spochybnili spoľahlivosť údajov, ktoré predložila mimovládna organizácia, a uviedli, že sa nezakladajú na oficiálnych zdrojoch, po návšteve poskytli tieto údaje: (i) v dôsledku zmien v premlčacích lehotách bolo zastavených celkovo 376 trestných stíhaní a ii) v dôsledku úpravy hranice škody pre vyvodenie trestnej zodpovednosti bolo zastavených 784 trestných stíhaní a ďalších 1 938 prípadov bolo postúpených inému príslušnému orgánu na posúdenie ako priestupok alebo iný správny delikt. Vzhľadom na tieto údaje, ktorých správnosť a súvisiace trestné činy GET nemohla overiť, považuje GET za obzvlášť znepokojujúce, že značný počet prípadov bol zjavne zastavený, vrátane niektorých dôležitých prípadov - nie iba banálnych porušení, ktoré môžu oslabiť dôveru verejnosti v systém.²⁰

87. GET má vážne obavy, ako možno sankcie a opatrenia v systéme trestného súdnictva označiť za účinné, primerané a odrádzajúce, ako to vyžaduje článok 19 Trestnoprávneho dohovoru o korupcii, keď dochádza k takémuto prerušeniu. To naznačuje, že rozhodnutia o zmenách vrátane politických rozhodnutí by mali byť podložené posúdením ich pravdepodobného účinku v praxi. Snaha o reformy trestného práva, ako je skrátenie premlčacích dôb a zníženie trestných sadzieb, by nemala ísť na úkor účinnosti a odstrašujúceho účinku protikorupčných právnych predpisov.

88. Zásadnejší problém, ktorý akoby zostal slovenskými orgánmi nepovšimnutý, kým naň neupozornila skupina GET, sa týkal odporúčania uvedeného v [hodnotiacej správe z prvého kola](#) GRECO. V tomto odporúčaní sa požadovalo "*predĺženie premlčacej lehoty... v súvislosti s trestnými činmi korupcie s cieľom poskytnúť dodatočný čas na vyšetrovanie v zložitých prípadoch*". V príslušnej [správe o plnení odporúčaní](#) sa konštatovalo, že odporúčanie bolo uspokojivo vykonané, pretože trestné sadzby uplatniteľné na trestné činy korupcie boli zvýšené, čím sa predĺžili premlčacie lehoty. Nedávne reformy však skrátili premlčacie lehoty a znížili trestné sankcie, čím priamo a účinne zvrátili predchádzajúci súlad Slovenskej republiky s prijatým a splneným odporúčaním. Podľa názoru GET je naliehavo potrebné prijať nápravné opatrenia, najmä obnoviť predchádzajúce premlčacie lehoty vzťahujúce sa na trestné činy korupcie, čím by sa obnovil súlad s predtým plne realizovaným odporúčaním uvedeným v správe z prvého kola hodnotenia a zabezpečil by sa dostatočný čas na vyšetrovanie a stíhanie trestných činov súvisiacich s korupciou.

¹⁹ <https://zastavmekorupciu.sk/kauzy/mal-podplacat-exministra-pred-sud-nepojde-novela-uz-vysekala-najmenej-1324-osob/>.

²⁰ V štúdii sa uvádza, že prípad proti bývalému poslancovi a exministrovi bol zastavený z dôvodu uplynutia zmenenej premlčacej lehoty. Zastavené bolo aj trestné konanie proti podnikateľovi obvinenému z podplácania špecializovaného prokurátora (<https://dennikn.sk/minuta/4143924/>). Trestné stíhanie bývalého ministra financií a dopravy za porušenie povinnosti pri správe/riadení majetku bolo zastavené, pretože sa zistilo, že je premlčané (<https://domov.sme.sk/c/23438601/jan-pociatek-kauza-tipos-lemikon.html>). Zastavený bol aj ďalší prípad namierený proti advokátovi, ktorý údajne podplácal bývalého poslanca a exministra (https://www.genpro.gov.sk/download/uznesenie/2024/11/gp_1000_2929_10_2024_a_5e8d60ae8.pdf). Orgány uviedli, že podľa údajov Zboru väzenskej a justičnej stráže bolo v dôsledku novely prepustených 448 odsúdených a 8 obvinených osôb.

89. GET zdôrazňuje, že korupcia je skrytý trestný čin, ktorý si zvyčajne vyžaduje zložité vyšetrovanie a ktorý sa môže odhaliť až niekoľko mesiacov alebo dokonca rokov po jeho spáchaní. Toto tvrdili aj účastníci rozhovorov, s ktorými sa GET stretla. Skrátaná premlčacia doba jednoznačne a výrazne zvyhodňuje obvineného, ale zdá sa, že nezohľadňuje verejný záujem, ktorý je rovnako dôležitý. Podľa názoru GET sa táto zmena mala náležite a starostlivo zvážiť s cieľom nájsť riešenie, ktoré by zachovalo súlad s predchádzajúcim odporúčaním GRECO a jeho implementáciou.

90. Nakoniec GET konštatuje, že po prijatí zákona č. 40/2024 a v nadväznosti na diskusie s Európskou komisiou o súlade s normami EÚ bol trestný zákon ďalej novelizovaný s cieľom poskytnúť zvýšenú ochranu finančných záujmov EÚ²¹ prostredníctvom zákona č. 214/2024 (pozri bod 40 vyššie). Zdá sa, že ide o tiché uznanie toho, že právne zmeny zavedené prostredníctvom zákona č. 40/2024 neboli dostatočne účinné a odrádzajúce na ochranu týchto záujmov. V dôsledku toho je úroveň ochrany domácich finančných zdrojov nižšia ako v prípade fondov EÚ. Inými slovami, s prihliadnutím na skrátenie premlčacej doby, ako aj na zníženie trestných sadzieb je právny režim uplatniteľný na domáce finančné záujmy jednoznačne menej odrádzajúci ako režim uplatniteľný na finančné záujmy EÚ.

91. Orgány následne uviedli, že diferenciácia, pokiaľ ide o trestné sankcie a premlčaciu dobu, je odôvodnená potrebou: zabezpečiť súlad s medzinárodnými záväzkami; riešiť väčšiu závažnosť korupčného správania zahŕňajúceho finančné prostriedky EÚ, keďže má vplyv na finančné záujmy EÚ; riešiť častejší cezhraničný rozmer korupcie zahŕňajúcej finančné prostriedky EÚ v porovnaní s vnútroštátnymi finančnými prostriedkami, čo zvyšuje čas a zdroje potrebné na jej odhalenie a stíhanie; zabezpečiť silnejšiu a širšiu ochranu v prípadoch korupcie zahŕňajúcej finančné prostriedky EÚ ako v čisto vnútroštátnych prípadoch; a reagovať na rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ) vo veci [M. A. S. a M. B. \(C-42/17, inak známy ako rozsudok Taricco II\)](#), ktorý bol vydaný na základe návrhu na začatie prejudiciálneho konania podaného vnútroštátnym súdom.²²

92. GET síce uznáva argumenty slovenských orgánov, ale nesúhlasí s ich tvrdením, že korupčné konanie týkajúce sa prostriedkov EÚ je závažnejšie ako takéto konanie týkajúce sa slovenských prostriedkov. Na úvod treba uviesť, že to nesprávne predpokladá, že korupcia je hospodárskym trestným činom. V skutočnosti ide o oveľa viac. Závažnosť akéhokoľvek trestného činu sa nemeria len jeho finančnou hodnotou. Na posúdenie závažnosti korupcie by bolo potrebné zohľadniť aj povahu podnetu, funkciu osoby oprávnenej rozhodovať,

²¹ Podľa [smernice EÚ o ochrane finančných záujmov EÚ](#) sa tieto záujmy vzťahujú na rozpočet EÚ, ktorý okrem iného zahŕňa vnútroštátne príspevky založené na hrubom národnom dôchodku, ako sa stanovuje [v rozhodnutí Rady](#).

²² V rozsudku Taricco II SDEÚ rozhodol, že právo EÚ vyžaduje, aby vnútroštátne súdy neuplatňovali vnútroštátne pravidlá o premlčaní, ktoré buď bránia uplatňovaniu účinných a odrádzajúcich trestných sankcií v prípadoch závažných podvodov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ, alebo stanovujú kratšie premlčacie doby pre takéto podvody ako pre podobné podvody proti vlastným financiám členského štátu, pokiaľ takéto neuplatňovanie neporušuje zásadu zákonnosti, napríklad ak zákon nie je dostatočne presný alebo ak by sa jeho retroaktívnym uplatňovaním zaviedla prísnejšia trestná zodpovednosť, ako existovala v čase spáchania trestného činu. [Rozsudok Taricco I \(C-105/14\)](#) Taricco II nadviazal na predchádzajúci, v ktorom SDEÚ uložil vnútroštátnym súdom povinnosť neuplatňovať vnútroštátne pravidlá o premlčaní, ktoré by mohli brániť uloženiu účinných a odrádzajúcich sankcií v prípadoch podvodov s DPH poškodzujúcich finančné záujmy EÚ, alebo stanoviť dlhšie premlčacie doby pre podvody poškodzujúce vlastné financie členských štátov ako pre podvody poškodzujúce finančné záujmy EÚ.

ktorého bola snaha ovplyvniť, povahu spôsobenej alebo zamýšľanej škody a všetky ostatné okolnosti konkrétneho korupčného konania. Je celkom možné, že aj pri zohľadnení osobitnej povahy zdrojov EÚ, ktoré orgány identifikovali, by sa niektorá korupcia súvisiaca s EÚ ukázala ako oveľa menej závažná ako niektorá domáca korupcia.

93. GET sa nestotožňuje ani s názorom orgánov, že judikatúra SDEÚ (ktorého úlohou je výklad práva EÚ, nie vnútroštátneho práva) nevyhnutne znamená, že finančným záujmom EÚ by mala byť poskytnutá väčšia ochrana ako finančným záujmom Slovenskej republiky. [Článok 325 Zmluvy o fungovaní Európskej únie](#) vyžaduje, aby členské štáty EÚ, ako je Slovenská republika, "prijali rovnaké opatrenia na boj proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy [EÚ], aké prijímajú na boj proti podvodom poškodzujúcim ich vlastné finančné záujmy". Z článku nevyplyva, že ochrana finančných záujmov EÚ musí byť vyššia ako ochrana národných záujmov, ale hovorí skôr o rovnocennej ochrane (pozri aj rozsudky SDEÚ *Taricco I* a *Taricco II*).

94. V tejto súvislosti chce GET upozorniť na preambulu Trestnoprávneho dohovoru o korupcii, v ktorej sa uvádza, že zmluvné strany sú "presvedčené o potrebe prioritne presadzovať spoločnú trestnú politiku zameranú na ochranu spoločnosti pred korupciou vrátane prijatia vhodných právnych predpisov a preventívnych opatrení". Trestnoprávny dohovor o korupcii nerozlišuje na základe typu rozpočtu alebo zdroja finančných prostriedkov, ktoré sú ohrozené. Rovnaký prístup by prispel k udržaniu dôvery verejnosti a dôveryhodnosti protikorupčného úsilia štátu, pokiaľ ide o ochranu finančných záujmov štátu a EÚ, ktorých rozdielne posudzovanie sa stretlo so znepokojením a nesúhlasom zo strany partnerov, s ktorými sa stretli počas návštevy. GET ďalej uznáva, že cezhraničné prípady si môžu vyžadovať viac času a zdrojov, ale to by skôr záviselo od zložitosti prípadu než od zdroja finančných prostriedkov a mohlo by sa to riešiť prostredníctvom osobitných procesných prostriedkov. Niektoré vnútroštátne prípady korupcie, ktoré sa nemusia nevyhnutne týkať finančných prostriedkov EÚ, môžu byť rovnako zložité.

95. GET preto vníma jasné riziko posunu, keď by sa domáce finančné záujmy mohli zamerať na vypočítavý výber. V prípade organizovaného zločinu nejde o to, či sa zapojiť do korupcie alebo páchať hospodársku trestnú činnosť, ale skôr o to, ktorý cieľ si vybrať, aby sa zameral na slabšie režimy a využil ich. GET sa domnieva, že právna ochrana poskytovaná vnútroštátnym finančným záujmom je menej prísna a podlieha menej prísnemu presadzovaniu ako ochrana a presadzovanie finančných záujmov EÚ. Kumulatívny účinok rozdielov medzi týmito dvoma právnymi režimami je taký, že oslabuje celkový odstrašujúci charakter režimu uplatňovaného na slovenské vnútroštátne finančné záujmy, čím sa zvyšuje riziko, že sa trestné konanie presunie na menej stíhané slovenské finančné zdroje. To následne odôvodňuje zapojenie postupu podľa článku 34 a vyžaduje si odporúčanie.

96. Vzhľadom na kumulatívny účinok uvedených procesných aj hmotnoprávných úvah, ako je absencia *ex-ante* posúdenia vplyvu alebo podporných odhadov účinkov reformy trestného práva, zvrátenie predchádzajúceho súladu s odporúčaním GRECO, vytvorenie rozdielnych režimov ochrany vnútroštátnych a nadnárodných finančných záujmov, a oslabenie celkového odstrašujúceho účinku protikorupčných právnych predpisov, skupina GRECO **odporúča vykonať** revíziu právnych predpisov s **cieľom stanoviť dostatočne dlhé premlčacie** doby a rámec pre ukladanie trestov za všetky trestné **činy** korupcie, aby sa umožnilo **účinné** vyšetrovanie a trestné stíhanie a aby sa **zabezpečila** rovnocenná ochrana

všetkých vnútroštátnych a nadnárodných **finančných** záujmov bez **ohľadu** na zdroj **finančných** prostriedkov. Musí to vychádzať z osvedčených postupov a vecných (nielen číselných) porovnávacích kritérií (ako sú dĺžky trestov, dĺžky premlčacích dôb, trvanie potrebné na odhalenie, vyšetrovanie a stíhanie závažných prípadov korupcie (najmä tých, ktoré sa týkajú korupcie na vysokej úrovni alebo nadnárodnej korupcie) a údaje o vplyve na počet zastavených prípadov alebo predčasných prepustení) v porovnateľných krajinách, najmä v krajinách s podobným právnym systémom. Musí tiež odzrkadľovať právne záväzné povinnosti, ako napríklad povinnosti vyplývajúce z Trestnoprávneho dohovoru o korupcii, a musí byť vypracovaný po širokej a zmysluplnej diskusii so zainteresovanými stranami.

97. Okrem zmien týkajúcich sa premlčacích dôb sa v rámci reforiem trestného práva revidoval aj režim ukladania trestov a rozšírili sa možnosti uplatňovania podmienecných trestov. Viacerí účastníci diskusií vrátane sudcov a prokurátorov podporili revidovaný režim ukladania trestov za trestné činy korupcie s odôvodnením, že predchádzajúca prax ukladania trestov bola príliš prísna. Ustanovenia trestného zákona stanovujú minimálnu aj maximálnu výšku trestu odňatia slobody. Takýto prístup kladie dôraz na trest a ponecháva sudcom, ktorí vynášajú rozsudky, len malú možnosť prispôbiť riešenie prípadu takým spôsobom, aby odrážal ciele trestu, ako je rehabilitácia alebo restoratívna justícia. To je v kontraste s postupmi prijatými v iných členských štátoch, kde je predpísaná len maximálna výška trestu, čo umožňuje väčšiu flexibilitu sudcov pri uplatňovaní širšej škály opatrení zodpovedajúcich cieľom odsúdenia.

98. Ako uviedol ústavný súd (pozri odsek 35 vyššie), reformy trestného práva teraz umožňujú rozšírené využívanie podmienecných trestov a alternatívnych trestov odňatia slobody, ktorých uplatňovanie sa očakáva vo väčšej miere. V tomto ohľade je slovenská reforma v zásade v súlade s Trestnoprávnym dohovorom o korupcii. Jeho článok 19 totiž odkazuje na účinné, primerané a odrádzajúce sankcie a opatrenia. V [dôvodovej správe](#) sa uvádza, že to neznamena, že trest odňatia slobody sa musí uložiť vždy, keď sa osoba uzná vinnou zo spáchania trestného činu korupcie.

99. GET je však znepokojený tým, že hoci sa korupčné trestné činy v súčasnosti dostali do rozsahu pôsobnosti podmienecných a alternatívnych trestov tak, ako predtým neboli, v čase návštevy bolo k dispozícii len málo informácií o dostupných zdrojoch na využívanie takýchto trestov alebo o tom, ako fungujú v praxi. Po návšteve orgány poskytli informácie, že probační a mediační úradníci, pridelení na oddelenie všeobecných súdov, sú zodpovední za dohľad nad podmienecnými trestami, a to aj prostredníctvom elektronického monitorovania. Ďalej uznali, že nedostatočný počet probačných a mediačných úradníkov negatívne ovplyvňuje kvalitu individualizovaných služieb a reintegráciu páchateľov aj obetí. Za súčasných podmienok sa situácia opisuje ako "neudržateľná", keďže služby sa poskytujú zväčša formalistickým spôsobom a nie sú dostatočne odstrašujúce.

100. Orgány ďalej uviedli, že bola vypracovaná prvá koncepcia probácie a mediácie, ktorá je v procese schvaľovania. Bol vytvorený špecializovaný národný restoratívny projekt²³ (RAJ), ktorého výsledkom bude predovšetkým zvýšenie počtu probačných a mediačných úradníkov, rozvoj cielených restoratívnych programov a špecializácia probačných a mediačných

²³ https://eurofondy.gov.sk/wp-content/uploads/2025/03/Zamer_NP_RAJ_schvaleny.pdf

úradníkov. Budúce vzdelávanie kvalifikovaných probačných a mediačných úradníkov bude zabezpečené prostredníctvom dlhodobého študijného programu na Gréckokatolíckej teologickej fakulte Prešovskej univerzity v Prešove a novozriadeného študijného programu na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Uskutočnili sa konzultácie a odborné diskusie medzi zástupcami ministerstva spravodlivosti, súdov, probačných a mediačných úradníkov a akademickej obce. Bol novelizovaný rozkaz ministra spravodlivosti, ktorým sa rozšírili právomoci riaditeľov väzníc podať súdu návrh na premenu zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia a spresnili sa kritériá takejto premeny.

101. GET víta opatrenia, ktoré prijali orgány a ktoré sa pripravujú. Za týchto okolností, ak sa majú takéto podmienené tresty a alternatívy k trestu odňatia slobody účinne vykonávať, vyžadujú si zapojenie kvalifikovaných odborníkov, aby sa zmenilo myslenie a správanie. Bez primeraného personálneho zabezpečenia a zdrojov hrozí, že takéto opatrenia budú neúčinné a nebudú mať žiadny odstrašujúci účinok. GET konštatuje, že ministerstvo spravodlivosti plánuje na posilnenie kapacít prijať ďalších 26 probačných a mediačných úradníkov, z ktorých 10 už bolo prijatých. Okrem toho, orgány by mali prospech z porovnávacej štúdie o podmienených trestoch a alternatívnych postupoch ukladania trestov uplatňovaných v iných, prípadne susedných jurisdikciách, s cieľom zrevidovať rámec ukladania trestov tak, aby zabezpečil flexibilitu súdnictva, zachoval proporcionalitu a účinnosť a zabezpečil dostatočné zdroje. V dôsledku toho skupina GRECO **odporúča** (i) **vykonať** komparatívnu štúdiu o využívaní **podmienených** trestov a alternatívnych sankcií v iných jurisdikciách so zameraním na podporu súdnej flexibility, proporcionality a **účinnosti**; a ii) v závislosti od jej zistení **vykonať** revíziu rámca pre ukladanie trestov a **zabezpečiť** jeho **účinného** vykonávanie, **dohľad** a hodnotenie prostredníctvom pridelenia primeraných **finančných** a **ľudských** zdrojov.

C. Inštitucionálne reformy

102. GET teraz preskúma inštitucionálne reformy, ktoré viedli k zrušeniu Úradu špeciálnej prokuratúry (ÚŠP) a reorganizácii Národnej kriminálnej agentúry Prezídia Policajného zboru (NAKA P PZ). Je potrebné zdôrazniť, že tieto reformy nemali vplyv na Špecializovaný trestný súd, ktorý zostáva zachovaný a funkčný (pozri aj odsek 24 vyššie).

Zrušenie ÚŠP

103. Ako sa uvádza v odseku 45, zrušenie ÚŠP viedlo k vytvoreniu OZK na GP, ktoré sa môže na základe *ad hoc* rozhodnutia generálneho prokurátora zaoberať trestným konaním prípadov korupcie na vysokej úrovni a poskytuje usmernenia krajským prokuratúram, ktoré sa zaoberajú ostatnými prípadmi korupcie. Počas návštevy sa GET snažila pochopiť nielen dôvody zrušenia ÚŠP, ale aj praktické dôsledky reformy na kapacity prokuratúry, špecializáciu a kontinuitu pri riešení korupčných trestných činov, a to bez toho, aby prejudikovala nálezy Ústavného súdu (pozri odsek 36 vyššie).

104. Hneď na začiatku treba zdôrazniť, že GET neposudzuje legitímnosť rozhodnutia o zrušení ÚŠP. Musí však preskúmať odôvodnenie tohto rozhodnutia. GET berie na vedomie stanovisko orgánov, že ÚŠP vykonával samostatnú trestnú politiku, nemal dohľad a neriadil sa právomocou generálneho prokurátora (pozri bod 44 vyššie). Takáto funkčná autonómia však nie je nezvyčajná pre špecializované orgány prokuratúry, ktoré si často vyžadujú vysoký

stupeň operačnej nezávislosti, aby mohli účinne vyšetrovať zložité a citlivé prípady korupcie. Ako už bolo uvedené, pred inštitucionálnymi zmenami sa neuskutočnila žiadna verejná diskusia, či už v rámci súdnictva, prokuratúry alebo akademickej obce, aby sa zhodnotila činnosť ÚŠP alebo prerokovali alternatívne návrhy.

105. GET bola zároveň oboznámená s určitými obvineniami, že niektorí prokurátori ÚŠP zneužili svoje právomoci, čo viedlo k procesným chybám v niektorých vysokoprofilových alebo citlivých prípadoch, čím sa spochybnila nestrannosť ÚŠP. Hoci GET neprináleží skúmať takéto obvinenia a predpokladá sa, že ak by sa vyskytol vierohodný prípad zneužitia právomocí, začalo by sa disciplinárne konanie proti prokurátorom ÚŠP. V skutočnosti bol GET po návšteve informovaný len o jednom prípade začatom proti prokurátorovi ÚŠP, ktorý sa týkal prietahov pri podávaní obžaloby. Prokurátor bol sankcionovaný znížením základného platu o jeden mesiac.

106. GET pochopil, že zrušenie ÚŠP bolo náhlou zmenou, o ktorej všetky zúčastnené osoby vyjadrili silné a rozdielne názory. Ukázalo sa tiež, že k zmene došlo bez varovania alebo predchádzajúcej diskusie. GET si vypočul, že zúčastnené osoby opisujú zrušenie ÚŠP ako "politické rozhodnutie". GET sa ďalej z verejných zdrojov dozvedel, že cieľom zrušenia bolo "odstrániť nezrovnalosti v systéme prokuratúry", "zvýšiť efektívnosť prokuratúry ako celku [a] nezávislosti trestného stíhania od politických vplyvov".²⁴

107. Je nesporné, že vnútorná organizácia systému prokuratúry sa môže v jednotlivých krajinách líšiť a že žiadny jednotný model nemôže platiť univerzálne. Z tohto dôvodu GET zdôrazňuje, že nie je potrebné ani vhodné posudzovať rozhodnutie o zrušení ÚŠP. Namiesto toho sa GET teraz bude zaoberať kontextom a účelným spôsobom, akým sa to stalo, ako aj novými opatreniami zavedenými na krajských prokuratúrach na spracovanie spisov. Tieto aspekty sú dôležité na určenie primeranosti týchto opatrení, potrebnej špecializácie a dostatočných kapacít krajských prokuratúr na riešenie prípadov korupcie.

108. GET berie na vedomie zistenia Ústavného súdu, že rozpustenie ÚŠP nebolo v rozpore s Ústavou (pozri vyššie uvedený odsek 36). Jeho úlohou však zostáva posúdiť súlad s protikorupčnými normami Rady Európy, ako sa uvádza v odsekoch 61 a 62 vyššie, ktoré vyžadujú existenciu špecializovaných subjektov, orgánov alebo osôb na boj proti korupcii. Tieto normy skupina GRECO preskúmala v predchádzajúcich kolách. V tejto súvislosti sa v [hodnotiacej správe prvého kola o Slovenskej republike](#) uvádza, že v roku 2000 bola v rámci Generálnej prokuratúry zriadená protikorupčná jednotka, ktorá sa zaoberá dôležitými prípadmi korupcie, zatiaľ čo lokálni prokurátori sa zaoberajú "drobnou korupciou". Špecializovaní prokurátori pôsobili na regionálnej úrovni. Okrem toho sa v [tretej hodnotiacej správe o Slovenskej republike z roku 2008](#) zdôrazňuje, že "existencia reťazca špecializovaných inštitúcií a odborníkov v polícii, prokuratúre a súdnictve [myslí sa tým Úrad boja proti korupcii v polícii, Úrad špeciálnej prokuratúry a Špecializovaný trestný súd] výrazne znížila "úniky informácií" v rôznych štádiách trestného konania".

109. Vzhľadom na to nebolo pre GET prekvapujúce, že pred svojím zrušením ÚŠP fungoval dobre a mal 93 - 95 % úspešnosť v prípadoch korupcie, čo bolo v súlade so zisteniami tretieho

²⁴ <https://newsnow.tasr.sk/government-proposes-scrapping-of-special-prosecutors-office/>

kola hodnotenia. Potvrdili to aj výročné správy ÚŠP za roky 2019 - 2022. Nahromadené odborné znalosti, ktoré prokurátori ÚŠP získali za 20 rokov pri budovaní a testovaní metodiky boja proti korupcii a ich dobré profesionálne vzťahy s príslušnými orgánmi činnými v trestnom konaní boli nesporne výhodou hodnou zachovania.

110. Na základe informácií, ktoré mal GET k dispozícii, ÚŠP, ktorý fungoval do roku 2024 a zaoberal sa korupciou a inými závažnými trestnými činmi, fungoval efektívne a dosahoval vysokú mieru úspešnosti. Okrem toho prokurátori, ktorí sa zúčastnili stretnutí, priznali, že koordinácia práce kolegov z jedného úradu bola efektívnejšia ako riadenie kolegov v regionálnych zložkách rozmiestnených po celej krajine.

111. V tejto súvislosti GET vyjadruje obavy týkajúce sa nasledovných dvoch otázok. Po prvé, ÚŠP bol zrušený 20. marca 2024, teda o niečo neskôr ako mesiac po nadobudnutí účinnosti novely trestného zákona 16. februára 2024 (pozri bod 22 vyššie). Počas tohto obdobia bolo 963 spisov presunutých a zaevidovaných na krajských prokuratúrach. Počas návštevy krajskí prokurátori tvrdili, že zmena bola dobre zvládnutá a presun spisov prebehol bez problémov.

112. GET si však tiež vypočul, že sa nevykonalo žiadne posúdenie vplyvu na posúdenie "absorpčnej" kapacity krajských prokuratúr a zabezpečenie hladkej kontinuity prokurátorskej práce v súvislosti s prebiehajúcimi prípadmi. Generálny prokurátor v snahe riešiť problémy vydal interné príkazy a usmernenia (pozri odsek 45), pričom tento proces bol naďalej náročný.

113. V nadväznosti na návštevu a obavy, ktoré vyjadril GET, generálna prokuratúra (GP) uviedla, že po prvom zasadnutí pracovnej skupiny 13. decembra 2023 boli vypracované samostatné zoznamy pre: neukončené veci v jednotlivých registroch; veci, v ktorých policajt podal návrh na konečné opatrenie; väzobné veci; veci, ktoré sú v štádiu súdneho konania; veci prerozdelené krajským prokuratúram; veci, v ktorých bolo o príslušnosti prokuratúry rozhodnuté opatrením podľa § 51 Trestného poriadku. Orgány tvrdia, že pre každý spis bol vypracovaný samostatný informačný list.

114. Podľa GP medzi ďalšie koordinačné a monitorovacie opatrenia patrili nasledovné opatrenia. Dňa 4. marca 2024 sa uskutočnilo stretnutie medzi GP a ÚŠP s cieľom posúdiť vykonávanie predbežných opatrení. Generálny prokurátor zároveň vydal pokyn na aktualizáciu zoznamu spisov v príslušných registroch a na identifikovanie príslušnej krajskej prokuratúry. Konkrétne sa mali označiť väzobné veci s uvedením dĺžky trvania väzby, najmä v skupinových trestných veciach týkajúcich sa viacerých obvinených. Dňa 5. marca 2024 boli vypracované súhrnné zoznamy pre trestné veci s termínmi pojednávania naplánovanými od 20. marca do 31. marca 2024, pre veci s termínmi pojednávania stanovenými od apríla 2024 a pre veci bez naplánovaných termínov pojednávania. Tieto boli zaradené do zoznamu podľa miesta spáchania trestného činu a pridelené príslušnému kraju v rámci územno-správneho členenia. Prokurátori boli priebežne upozorňovaní na svoje povinnosti vyplývajúce z § 56a ods. 1 písm. b) zákona o prokuratúre a nariadenia GP č. 10/2024. Následne bolo 20. augusta 2024 zvolané mimoriadne stretnutie OZK a krajských prokurátorov, na ktorom sa preberala správa o procese prevzatia. Krajskí prokurátori sú tiež povinní dvakrát ročne, 10. januára a 10. júla, podávať správy riaditeľovi OZK a informovať GP o všetkých veciach patriacich do právomoci Špecializovaného trestného súdu, v ktorých sú príslušní konať.

115. GET uznáva značné úsilie, ktoré vynaložila prokuratúra na zvládnutie presunu spisov z bývalého ÚŠP, vrátane prijatia príkazov GP, prípravy podrobných zoznamov spisov a uskutočnenia koordinačných stretnutí. Tieto opatrenia dokazujú snahu orgánov zabezpečiť hladký prechod a zachovať kontinuitu konaní. GET však nemôže overiť administratívne základy alebo praktické vykonávanie či účinnosť týchto opatrení. Vypočula si obavy, že zložité a citlivé prípady korupcie, z ktorých niektoré obsahovali rozsiahle spisy, boli pre krajských prokurátorov údajne náročné na spracovanie. Okrem toho prechod kompetencií z ÚŠP na krajské prokuratúry a presun spisov vyvolali verejnú diskusiu. Bývalí prokurátori ÚŠP tvrdili, že proces bol zmätočný a procesné lehoty boli zmeškané, zatiaľ čo v liste podpísanom krajskými prokurátormi sa uvádzalo, že takáto kritika bola neopodstatnená a proces prebiehal hladko.²⁵

116. Vzhľadom na účinky, ktoré vyvolalo odovzdanie spisov, a na situáciu, ktorá sa odvtedy vyvinula, GET vyzýva orgány, aby vykonali analýzu *ex post*, ktorá by mala posúdiť súčasný procesný stav všetkých prípadov súvisiacich s korupciou odovzdaných krajským prokuratúram, zhodnotiť účinnosť už prijatých opatrení, identifikovať a vykonať všetky nápravné opatrenia na zabezpečenie účinného a včasného konania a zverejniť závery analýzy.

117. Po druhé, GET bola informovaná, že zrušenie ÚŠP malo za následok oslabenie alebo stratu špecializovaných odborných znalostí a vážne prerušenie skúseností. Samotná generálna prokuratúra to označila za "vážne prerušenie skúseností". GET konštatuje, že systém, v ktorom je právomoc stíhať trestné činy korupcie pridelená viacerým prokurátorom pôsobiacim na viacerých krajských prokuratúrach, koordinovaným centrálnym útvarom na úrovni GP, nie je *sám osebe* v rozpore s protikorupčnými normami. Túto úpravu považovali prokurátori, s ktorými sa stretli počas návštevy, za pozitívnu, pretože poskytuje možnosť zjednotiť prax a koordinovať prácu prokurátorov v celej krajine.

118. GET však nie je úplne presvedčený o konkrétnom kontexte a spôsobe, akým sa to realizovalo, a to aj preto, že trestným stíhaním prípadov korupcie boli teraz poverení krajskí prokurátori, z ktorých väčšina nemala žiadne predchádzajúce skúsenosti. Špecializácia v rámci všeobecných prokuratúr je v zásade schopná splňať protikorupčné normy. GET však mal dojem, a následne sa mu to potvrdilo, že nové opatrenia na každej krajskej prokuratúre sa zdajú byť trochu *ad hoc*, keďže prokurátori budú pracovať aj na iných veciach, ako sú veci súvisiace s korupciou, čo je na úkor špecializácie.

119. V reakcii na tieto obavy orgány zdôraznili, že zrušenie ÚŠP nemalo za následok oslabenie špecializácie v oblasti stíhania závažnej trestnej činnosti vrátane korupčných trestných činov. Špecializácia ako profesionálny prístup k vyšetrovaniu a stíhaniu zložitých trestných vecí bola zachovaná a naďalej sa systematicky uplatňuje na úrovni krajských prokuratúr. V rámci jednotlivých krajských prokuratúr boli zriadené alebo posilnené špecializované tímy, ktoré sa zameriavajú výlučne na tieto typy trestných vecí, čím sa špecializácia v jednotlivých regiónoch ďalej rozšírila.

²⁵ Pozri spoločné vyhlásenie krajských prokurátorov v reakcii na verejnú kritiku bývalých prokurátorov ÚŠP týkajúcu sa konaní po rozpustení ÚŠP na <https://www.genpro.gov.sk/informacie/spravy/detail/prokuratura-sr-ÚŠPlocne-vyhlasenie-krajskych-prokuratorov-v-suvislosti-so-ÚŠPsobom-verejnej-kritiky-procesov-po-zruseni-usp-zo-strany-byvalych-prokuratorov-tohto-uradu/>.

120. GET berie na vedomie objasnenie orgánov po návšteve, že špecializácia bola zachovaná alebo rozšírená na všetkých krajských prokuratúrach. Takisto berie na vedomie úlohu OZK pri zabezpečovaní dohľadu, koordinácie a odbornej prípravy. Bez toho, aby boli dotknuté vzdelávacie podujatia uskutočnené v roku 2024 a podujatia plánované na rok 2025, a s prihliadnutím na porovnávacie štatistiky uvedené v odseku 50 sa GET domnieva, že vzhľadom na neexistenciu formálneho a štruktúrovaného rámca by sa špecializácia prokurátorov zaoberajúcich sa prípadmi korupcie mala inštitucionalizovať spolu s riadnym programom odbornej prípravy a ďalšieho odborného rozvoja. To by bolo v súlade s protikorupčnými normami uvedenými v odsekoch 61 a 62.

121. GET ďalej berie na vedomie tvrdenie orgánov, že doposiaľ neexistujú dôkazy o tom, že súčasná štruktúra, ktorá nezabezpečuje špecializovaných protikorupčných prokurátorov na plný úväzok, ale zahŕňa odbornú prípravu v oblasti korupcie, je nedostatočná. Hoci je však predčasné vyvodzovať pevné závery o dlhodobej dostatočnosti nového rámca vzhľadom na krátke obdobie od zrušenia ÚŠP dňa 20. marca 2024, porovnanie počtu prípadov, ktoré riešila a vyriešila nová protikorupčný model prokuratúry, s výsledkami ÚŠP nevyznieva v prospech súčasného modelu. To môže naznačovať, že špecializácia prokurátorov potrebuje viac času a štruktúrovanejší rámec, aby dosiahla uspokojivú úroveň. Okrem toho model, ktorý je založený len na špecializovanej odbornej príprave bez formálnej inštitucionálnej štruktúry, by sa mohol ukázať ako zraniteľný voči prípadným budúcim zmenám personálnej politiky prokuratúry, pričom by hrozilo, že sa stratia už pridelené zdroje na odbornú prípravu a naruší sa kontinuita. V dôsledku toho skupina GRECO **odporúča (i) vykonať** komplexnú revíziu **súčasného** rámca pre špecializáciu prokurátorov v prípadoch korupcie s **cieľom identifikovať** možné medzery alebo nedostatky a na základe svojich verejne dostupných zistení **prijatť ďalšie** opatrenia; a (ii) **vypracovať** formálny plán špecializácie a **ďalšieho** odborného rozvoja prokurátorov s **cieľom zabezpečiť** dodržiavanie **protikorupčných** noriem

122. GET napokon konštatuje, že zrušenie ÚŠP vyvoláva otázku kritérií používaných na prideľovanie a odnímanie prípadov. Orgány uviedli, že na základe príkazov generálneho prokurátora vydaných po zrušení ÚŠP budú prokurátori, ktorí už podali obžalobu na špecializovaný trestný súd, pokračovať vo vybavovaní týchto prípadov bez ohľadu na akékoľvek následné zmeny v ich služobných pozíciách. GET bol zároveň oboznámený s podozreniami, že niektoré súvisiace veci, ktoré súviseli s vecami predloženými súdu, boli pridelené iným prokurátorom, hoci záujem trestného vyšetrovania by si vyžadoval, aby sa nimi zaoberal pôvodný prokurátor, ktorý bol s prípadom oboznámený. GET však nemá možnosť tieto tvrdenia overiť. Pripomína, že skupina GRECO už v minulosti niekoľkokrát odporučila, aby sa v zákone stanovili jasné a objektívne kritériá prideľovania a odnímania vecí jednotlivým prokurátorom ako záruka zabezpečenia nestrannosti prokurátorských rozhodnutí a zabránenia svojvoľnému uplatňovaniu procesných pravidiel²⁶. V prípade Slovenskej republiky sa v [hodnotiacej správe o Slovenskej republike v rámci štvrtého kola hodnotenia](#) uvádza, že "nadriadený prokurátor môže kedykoľvek - na základe svojho odôvodneného písomného rozhodnutia - prevziať vec alebo ju prideliť inému podriadenému", čo naznačuje absenciu objektívnych kritérií pre prideľovanie vecí v primárnej alebo inej platnej sekundárnej

²⁶ Pozri napríklad odporúčanie xvi v [hodnotiacej správe o Bulharsku v rámci štvrtého kola](#); odporúčanie xviii v [hodnotiacej správe o Grécku v rámci štvrtého kola](#); odporúčanie xii v [hodnotiacej správe o Gruzínsku v rámci štvrtého kola](#).

legislatíve. Preto by bolo vhodné, aby slovenské orgány zaviedli do legislatívy objektívne a transparentné kritériá pre prerozdeľovanie prípadov, aby sa predišlo možnému vnímaniu verejnosti spochybňujúce motiváciu prerozdeľovania prípadov novým prokurátorom. Transparentnosť a zodpovednosť v monokratickej inštitúcii, akou je prokuratúra, sa musia nielen dodržiavať - musia byť aj viditeľné.

Reorganizácia NAKA P PZ

123. Okrem zmien v prokuratúre bola 31. augusta 2024 reorganizovaná aj NAKA P PZ. Nahradili ju tri samostatné subjekty zodpovedné za vyšetrovanie obchodovania s drogami, boja proti terorizmu a korupcie a organizovaného zločinu. Vyšetrovanie závažnej trestnej činnosti spadá do vecnej príslušnosti úradu boja proti organizovanej kriminalite Prezídia Policajného zboru (ÚBOK P PZ), vrátane závažnej korupcie a korupcie na vysokej úrovni.

124. GET odkazuje na zistenia skupiny GRECO, v predchádzajúcich hodnotiacich správach, týkajúce sa úlohy a práce špecializovaných inštitúcií pri odhaľovaní a stíhaní trestných činov súvisiacich s korupciou (pozri odsek 108). Tak ako v mnohých iných krajinách, vyšetrovanie korupčných trestných činov v slovenskom trestnom systéme vykonáva polícia pod dohľadom prokurátorov. Úspešnosť prípadov korupcie - alebo ich neúspešnosť - sa do veľkej miery pripisuje práci policajtov. Podľa štatistických údajov poskytnutých orgánmi a názorov väčšiny zúčastnených osôb vyjadrených počas návštevy sa dlhoročná práca NAKA P PZ pri odhaľovaní a vyšetrovaní prípadov korupcie vrátane významných prípadov na vysokých miestach považuje za efektívnu.

125. Napriek tomu bol GET upovedomený, že v súvislosti s niektorými procesnými úkonmi policajtov NAKA P PZ sa vyskytli spory a následne boli podniknuté právne kroky. GET zdôrazňuje, že nie je jej úlohou posudzovať takéto spory a právne kroky. Zdôrazňuje, že aj keby sa procesné kroky prijaté v jednom prípade ukázali ako chybné, nemohlo by to samo osebe odôvodniť ukončenie činnosti efektívneho orgánu presadzovania práva.

126. GET bola informovaný, že súčasný ÚBOK P PZ má špecializovanú protikorupčnú jednotku. To predstavuje pokrok, keďže v rámci novej organizácie je ústredný úrad odbremenený od riešenia prípadov menej závažných prípadov korupcie, ktoré sú teraz rozdelené do pôsobnosti krajských riaditeľstiev Policajného zboru. To posilnilo názory, ktoré vyjadrili zúčastnené subjekty v odseku 147 [piatej hodnotiacej správy o Slovenskej republike](#).

127. Okrem toho GET opakuje, že neexistuje jediný model organizácie orgánov činných v trestnom konaní, ktorý by bol účinný pri odhaľovaní a vyšetrovaní korupčných trestných činov. Medzitým rovnako platí, že podobne ako pri zrušení ÚŠP, aj pri náhlejšej reorganizácii NAKA P PZ došlo k presunu jej kompetencií a spisov na krajské riaditeľstvá Policajného zboru. Zúčastnené osoby, okrem policajtov, s ktorými sa GET stretol na mieste, vyjadrili obavy, že táto reorganizácia narušila pokračovanie prípadov a ovplyvnila účinnosť boja proti korupcii, prinajmenšom z krátkodobého hľadiska.

128. Značný počet skúsených vyšetrovateľov opustil Policajný zbor pred reorganizáciou NAKA P PZ alebo po nej, a to aj z dôvodov, ktoré priamo nesúviseli s jej reorganizáciou. V poslednej verejne dostupnej výročnej správe ÚŠP za rok 2022 sa tiež vyjadrili obavy z

fluktuácie vyšetrovateľov a súvisiaceho prerozdeľovania spisov, ktoré sa v nej označili za potenciálnu hrozbu pre plynulý a neprerušovaný priebeh vyšetrovania. Po reorganizácii NAKA P PZ zostali niektoré vysokoprofilové prípady na ÚBOK P PZ, zatiaľ čo zvyšné spisy boli presunuté na krajských policajtov, z ktorých drvivá väčšina údajne mala len malé alebo žiadne predchádzajúce skúsenosti s vyšetrovaním korupcie. Okrem toho prokurátori informovali GET, že sa stretli s ťažkosťami pri identifikácii nových vyšetrovateľov pridelených k prípadom, ktoré predtým riešili policajti NAKA P PZ.

129. Táto situácia si nepochybne vyžaduje špecializáciu a odbornú prípravu policajtov v oblasti odhaľovania a vyšetrovania korupčných trestných činov. Uvedená potreba je ešte naliehavejšia s ohľadom na komparatívne štatistické údaje, ktoré orgány poskytli v odseku 60 vyššie, a na výrazne nízky počet oznámení a vyšetrovaní zaznamenaných k marcu 2024 a v priebehu roka 2025. Výročná správa ÚŠP za rok 2022 ďalej zdôraznila absenciu funkčného systému analytikov a operatívcov v rámci Policajného zboru pri odhaľovaní zložitých korupčných schém. Hoci Slovenská republika už v rámci piateho kola dostala odporúčanie "posilniť špecializovanú odbornú prípravu vyšetrovateľov zaoberajúcich sa prípadmi korupcie", ktoré bolo v [druhej správe o plnení odporúčaní](#) považované za splnené na základe odbornej prípravy, ktorú absolvovali vtedajší vyšetrovatelia NAKA P PZ v rokoch 2021 a 2022, GET zastáva názor, že vzhľadom na reorganizáciu NAKA P PZ už samotná odborná príprava nepostačuje a mala by byť doplnená vypracovaním plánu špecializácie policajtov vrátane analytikov a operatívcov. GRECO preto **odporúča vypracovať, zverejniť a vykonávať** plán špecializácie vyšetrovateľov policajtov, ktorý by **zahŕňal** konkrétne opisy pracovných miest a konkrétne, **merateľné, dosiahnuteľné**, realistické a **časovo** vymedzené ciele.

130. Napokon, GRECO považuje za vhodné, aby slovenské orgány po dvoch rokoch vykonali nezávislé preskúmanie reorganizácie Policajného zboru s cieľom posúdiť jej vplyv na vyšetrovanie korupcie, identifikovať operačné nedostatky a vykonať potrebné úpravy na zachovanie vyšetrovacej kapacity, inštitucionálnej stability a efektívnosti.

D. Trestný čin "ohýbania práva"

131. GET teraz pristúpi k preskúmaniu ďalšieho ustanovenia - § 326a Trestného zákona²⁷. Toto ustanovenie, ktoré zavádza trestný čin ohýbania práva, bolo do Trestného zákona zavedený v roku 2020²⁸, s účinnosťou od 1. januára 2021, údajne v reakcii na mŕtvičku stanovený v Pláne obnovy a odolnosti Slovenska. Trestný čin je namierený proti sudcom, príslušným a rozhodcom, ktorí svojvoľne uplatňujú právo vo svojich rozhodnutiach, ktoré majú za následok poškodenie alebo zvýhodnenie účastníkov súdneho konania. Pred novelizáciou Trestného zákona sa sudca mohol obrátiť na Súdnu radu so žiadosťou o ochranu až po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia, ktorým bolo proti nemu vznesené obvinenie. V praxi táto právoplatnosť trvala niekoľko mesiacov alebo dokonca rok, počas ktorých sudca nemal možnosť požiadať o takúto ochranu. Právna úprava neriešila ani situácie, keď bol sudca

²⁷ § 326a - Ohýbanie práva

"(1) Kto ako sudca, predseda rozhodcovského súdu alebo rozhodca rozhodcovského súdu pri rozhodovaní svojvoľne použije zákon a tým inému spôsobí škodu alebo zvýhodní iného, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.

(2) Odňatím slobody na tri roky až osem rokov sa páchatel potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 a) na chránenej osobe, alebo b) z osobitného motívu."

²⁸ Pozri zákon č. 320/2020 na <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/312/20241230>.

pôvodne obvinený z iného trestného činu, ktorý nepatrí do pôsobnosti prieskumu Súdnou radou a ktorý bol následne prekvalifikovaný na trestný čin ohýbania práva podľa § 326a Trestného zákona.

132. Význam § 326a Trestného zákona sa zvýšil po zmenách a doplneniach Trestného zákona zavedených zákonom č. 40/2024 (pozri vyššie uvedený odsek 25). Podľa novely²⁹ môže teraz sudca požiadať súdnu radu o vyjadrenie nesúhlasu s trestným stíhaním do 60 dní od rozhodnutia prokurátora o vznesení obvinenia alebo oznámenia o prekvalifikovaní trestného činu podľa § 326a. Takýto odpor je možný len vtedy, ak konanie sudcu nemožno právne kvalifikovať ako iný trestný čin. Súdna rada je povinná rozhodnúť vo veci do 30 dní od doručenia žiadosti sudcu (pozri vyššie uvedený odsek 16) a informovať o tom sudcu. Zdá sa však, že počas tejto doby môže obvinený sudca zostať vo väzbe. Napriek novele, ktorá podľa všetkého poskytuje silnejšiu ochranu ako predchádzajúce právne predpisy, GET je naďalej znepokojený samotnou existenciou tohto trestného činu a nedostatočnými zárukami súvisiacimi s jeho uplatňovaním, ako bude vysvetlené ďalej.

133. GET sa na úvod domnieva, že kriminalizácia svojvoľných súdnych rozhodnutí je problematická. Ustanovenie § 326a Trestného zákona je formulovaný vágne, čo zvyšuje riziko príliš širokého výkladu a zneužitia. Táto vágnosť má ochromujúci účinok na schopnosť sudcu prijímať rozhodnutia slobodne a nezávisle, výlučne na základe príslušných zákonov, čo vedie k autocenzúre a narúša nezávislosť súdnictva. Zdá sa, že hlavným pochybením, na ktoré sa zameriava § 326a Trestného poriadku, je flagrantne nesprávne súdne rozhodnutie prijaté bez akéhokoľvek základu v platnom práve, ktorého výsledkom je škoda alebo prospech spôsobený účastníkom súdneho konania. Kriminalizácia svojvoľných súdnych rozhodnutí je problematická *per se* a ďalej odrádza sudcov od nezávislého rozhodovania.

134. Okrem toho si GET na mieste vypočul, že široké a vágne ustanovenia § 326a prispeli k nárastu osobných a politických útokov na sudcov zo strany nespokojných účastníkov súdnych sporov, politikov a časti médií. Vo výročnej správe ÚŠP za rok 2022, ktorá bola zodpovedná za preskúvanie trestných oznámení podľa § 326a, sa tiež spomína "nadmerné zaťaženie orgánov činných v trestnom konaní množstvom nepodložených oznámení", spochybňuje sa zavedenie trestného činu "ohýbania práva" a odporúča sa jeho odstránenie. Podľa názoru GET by na zabezpečenie zodpovednosti sudcov bez toho, aby bola ohrozená ich nezávislosť a sloboda výkladu práva, posudzovania skutočností a hodnotenia dôkazov v jednotlivých prípadoch, vhodnejší a lepšie ciele prístup zahŕňal (i) rýchle odvolacie konanie na odvolacom súde s právomocou zrušiť chybné rozhodnutie v kombinácii s (ii) disciplinárnym konaním, ktoré umožňuje okamžité pozastavenie výkonu sudcovskej funkcie a v najzávažnejších a výnimočných prípadoch odvolanie.³⁰

²⁹ Článok 207a ods. 3 [Trestného zákona](#) [Trestného](#) znie takto: "Trestný čin ublíženia na zdraví podľa § 207a ods. 3 zákona: "(3) Sudca, ktorý bol obvinený z trestného činu ohýbania zákonov podľa § 326a Trestného zákona alebo ktorého právna kvalifikácia bola zmenená na [tento trestný čin], má právo do 60 dní od doručenia uznesenia o vznesení obvinenia alebo oznámenia o zmene právnej kvalifikácie navrhnúť Súdnej rade Slovenskej republiky, aby vyjadrila svoj nesúhlas s trestným stíhaním pre tento trestný čin; o tom musí byť sudca informovaný."

³⁰ V tejto súvislosti Benátska komisia zdôraznila, že "disciplinárne konanie by sa malo zaoberať hrubým a neospravedlniteľným profesionálnym pochybením, ale nikdy by sa nemalo rozširovať na rozdiely v právnom výklade zákona alebo na justičné omyly", ktoré by sa mali namiesto toho riešiť prostredníctvom odvolacieho

135. Tento prístup má podporu v normách Rady Európy. Napríklad [stanovisko č. 3 Poradnej rady európskych sudcov](#) (CCJE) "Etika a zodpovednosť sudcov" (CCJE (2002)3) potvrdzuje, že hoci trestná zodpovednosť nie je úplne vylúčená, sudca by nemal pracovať pod hrozbou finančného trestu, a už vôbec nie pod hrozbou trestu odňatia slobody, ktorého prítomnosť môže aj podvedome ovplyvniť rozhodovanie sudcu.³¹ Podobne aj [odporúčanie Výboru ministrov "Sudcovia: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť"](#) (CM/Rec (2010) 12) zdôrazňuje, že sudcovský výklad alebo hodnotenie by nemali viesť k trestnej zodpovednosti, s výnimkou prípadov zlého úmyslu. V súlade s týmto prístupom sa v [stanovisku CCJE č. 21](#) (2018) o predchádzaní korupcii medzi sudcami zdôrazňuje potreba primeraných trestných, správnych alebo disciplinárnych sankcií v prípadoch korupčného správania sudcu, a nie v prípadoch súdnych rozhodnutí alebo posúdení skutkového stavu a práva. Namiesto toho sa uprednostňuje disciplinárne konanie pod vedením nezávislého orgánu.³² Rovnaký princíp je potvrdený aj v [stanovisku CCJE č. 27](#) (2024) o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, v ktorom sa uvádza, že "rozhodnutie sudcu vrátane výkladu práva, posúdenia skutočností alebo hodnotenia dôkazov a/alebo odchylenie sa od ustálenej judikatúry nesmie viesť k disciplinárnej zodpovednosti, s výnimkou prípadov zlého úmyslu, úmyselného neplnenia povinností alebo závažného pochybenia". Benátska komisia tiež zastávala názor, že sudcovia by nemali niesť zodpovednosť za justičné chyby, ktoré nezahŕňajú zlú vieru, ani za rozdiely vo výklade práva. Trestnoprávna zodpovednosť by mala byť možná len v prípadoch zlého úmyslu, úmyselného zneužitia a pravdepodobne závažnej alebo hrubej nedbanlivosti.³³ V jednom zo svojich stanovísk ďalej objasnil, že samotná skutočnosť, že sa sudca úmyselne rozhodol nedodržať ustálené normy alebo judikatúru, by sa nemala stať dôvodom na vyvodenie osobnej zodpovednosti, ale musí sa posudzovať podľa určitých kritérií, ako napríklad či bola škoda spôsobená úmyselne/úmyselne alebo z extrémnej/hrubej nedbanlivosti.³⁴

systému (pozri napr. stanovisko Benátskej komisie [CDL-AD\(2015\)042](#) k zákonom o disciplinárnej zodpovednosti a hodnotení sudcov "Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko", § 42 - 44).

³¹ V stanovisku CCJE č. 3 (CCJE(2002)3) sa uvádza, že "hoci teda súčasná prax úplne nevylučuje trestnoprávnu zodpovednosť sudcov za neúmyselné pochybenia pri výkone ich funkcie, CCJE nepovažuje zavedenie takejto zodpovednosti za všeobecne prijateľné ani za podporované. Sudca by nemal fungovať pod hrozbou finančnej sankcie, a už vôbec nie pod hrozbou trestu odňatia slobody, ktorého prítomnosť môže, hoci aj podvedome, ovplyvniť jeho rozhodovanie. CCJE sa domnieva, že v krajinách, v ktorých sa môže začať trestné vyšetrovanie alebo konanie na podnet súkromnej osoby, by mal existovať mechanizmus na zabránenie alebo zastavenie takéhoto vyšetrovania alebo konania proti sudcovi v súvislosti s údajným výkonom jeho funkcie, ak neexistujú riadne dôvody na predpokladanie existencie akejkoľvek trestnej zodpovednosti sudcu".

³² V odporúčaní Výboru ministrov (CM/Rec(2012)12) sa uvádza, že "výklad práva, hodnotenie skutočností alebo posudzovanie dôkazov, ktoré vykonávajú sudcovia pri rozhodovaní vo veciach, by nemali viesť k trestnej zodpovednosti, s výnimkou prípadov zlého úmyslu. Disciplinárne konanie môže nasledovať v prípade, že sudcovia nevykonávajú svoje povinnosti účinným a riadnym spôsobom. Takéto konanie by mal viesť nezávislý orgán alebo súd so všetkými zárukami spravodlivého procesu a malo by poskytovať sudcovi právo napadnúť rozhodnutie a sankciu. Disciplinárna sankcia by mala byť primeraná. Sudcovia by nemali byť osobne zodpovední v prípade, že ich rozhodnutie je zrušené alebo zmenené na základe odvolania".

³³ Pozri [CDL-AD\(2017\)002](#) Benátskej komisie Amicus Curiae Brief pre Ústavný súd Moldavskej republiky o trestnej zodpovednosti sudcov, § 53; [CDL-AD\(2018\)017](#) Stanovisko Benátskej komisie k návrhu novely zákona č. 303/2004 Z. z. o štatúte sudcov a prokurátorov, zákon č. 303/2004 Z. z. o sudcoch a prokurátoroch. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákona č. 317/2004 o Najvyššej súdnej rade Rumunska, §§ 113 - 118; a [CDL-AD\(2019\)028](#) Benátskej komisie Amicus Curiae Brief pre Ústavný súd Moldavskej republiky o trestnej zodpovednosti sudcov ústavného súdu, §§ 25 - 29.

³⁴ Pozri [CDL-AD\(2013\)005](#) Stanovisko Benátskej komisie k návrhu zmien a doplnení zákonov o súdnictve Srbska, §§ 18 - 19 a 22.

136. GET tiež uvádza, že na základe preskúmania existujúcej judikatúry³⁵, Súdna rada skúma, či sú splnené podmienky na trestné stíhanie sudcu podľa § 326a, t. j. či konanie sudcu napĺňa všetky znaky skutkovej podstaty trestného činu ohýbania práva, bez toho, aby posudzovala širšiu podstatu veci, skúmanie dôkazov, výpovede svedkov alebo spáchanie iného trestného činu.

137. GET uznáva, že v niektorých európskych štátoch sa stalo bežné, že nespojní účastníci konania vedú trestné konanie proti sudcovi. Domnieva sa, že súčasné záruky v Slovenskej republike sú nedostatočné, najmä za okolností, keď, ako sa diskutovalo počas návštevy a ako sa stalo v praxi, sudca môže byť pôvodne obvinený a vzatý do väzby za iné nesúvisiace trestné činy, ktoré sú neskôr prekvalifikované podľa § 326a. Až po prekvalifikovaní môže byť súdna rada vyzvaná, aby zasiahla. Medzitým predĺženie vyšetrovacej väzby obvineného sudcu do rozhodnutia o jeho oslobodení môže mať hlboké osobné a profesionálne dôsledky. Takáto situácia si vyžaduje zavedenie dodatočných včasných a účinných záruk do zákona, ak sa má zachovať § 326a, napríklad posilnenie právomocí súdnej rady vzniesť námietku proti trestnému stíhaniu od začiatku bez toho, aby to bolo podmienené podaním žiadosti obvineného sudcu; zavedenie automatického prerušenia trestného stíhania, kým súdna rada nerozhodne o obžalobe; splnomocnenie súdnej rady na posúdenie, či existuje *prima facie* prípad, rozšírením rozsahu jej preskúmania; alebo dokonca obmedzenie rozsahu uplatňovania § 326a striktne na prípady zlého úmyslu, úmyselného konania a diskutabilne aj hrubej nedbanlivosti.

138. Hoci zásah súdnej rady súhlasom s trestným stíhaním sudcu podľa § 326a môže slúžiť ako ochrana pred zneužitím tohto trestného činu na neoprávnené trestné stíhanie, zloženie súdnej rady, v ktorej chýba zaručená jasná väčšina sudcov zvolených svojimi kolegami, oslabuje jej účinnosť. Formálne sa skladá z deviatich sudcov volených svojimi kolegami, pričom zvyšných deväť členov vymenúva a odvoláva podľa vlastnej vôle prezident, vláda a Národná rada, ako je stanovené v ústave. To vyvoláva vážne obavy o nezávislosť Súdnej rady a jej schopnosť chrániť sudcov pred neprimeraným politickým tlakom, najmä vzhľadom na to, že predchádzajúci členovia boli predčasne odvolaní súčasným prezidentom, súčasnou vládou a súčasnou národnou radou pred uplynutím ich funkčného obdobia.³⁶ ESLP zdôraznil nezávislosť súdnych rád od výkonnej a zákonodarnej moci.³⁷

139. V tejto súvislosti GRECO vo svojej [štvrtjej hodnotiacej správe z roku 2013](#) odporučilo Slovenskej republike, aby v zákone stanovila, že najmenej polovica členov súdnej rady musí byť volená kolegami, aby sa posilnila nezávislosť súdnictva od neprimeraných politických vplyvov. Zavedením § 326a sa však zmenil kontext týkajúci sa zloženia súdnej rady, čím sa argumenty pre väčšinu sudcov volenú sudcami stali presvedčivejšími, aj keď si to vyžaduje

³⁵ Pozri uznesenia súdnej rady č. 3/2024 z 28. mája 2024 a č. 6/2024 zo 7. júna 2024, ktoré vyjadrujú nesúhlas s trestným stíhaním sudcov podľa čl. 326a Trestného poriadku.

³⁶ Pozri napríklad <https://enrsi.stvr.sk/articles/news/370367/president-appoints-new-judicial-council-members>.

³⁷ Pozri napríklad rozsudok vo [veci Grzęda proti Poľsku](#), [GC], č. 43572/18, 15/03/2022.

zmeny najvyššieho zákona.³⁸ [Štvrté kolo hodnotiacej správy o Českej republike z roku 2016](#), krajine, na ktorú sa často odkazuje v súvislosti so slovenskými reformami trestného práva, tiež zdôraznilo, že je dôležité, aby bola súdna rada zložená buď výlučne zo sudcov, alebo z podstatnej väčšiny sudcov volených svojimi kolegami³⁹. S týmto názorom sa stotožňuje aj Benátska komisia⁴⁰, [stanovisko CCJE č. 24](#) (2021) o vývoji súdnych rád a ich úlohe v nezávislých a nestranných súdnych systémoch a rozhovorov, s ktorými sa stretla počas návštevy.

140. Ak chcú orgány zachovať súčasné zloženie súdnej rady a zvýšiť jej legitimitu, mali by sa do vnútroštátneho rámca zaviesť prísne záruky, aby sa zabezpečila istota funkčného obdobia jej členov, najmä deviatich členov, ktorých vymenúva a odvoláva prezident, vláda a národná rada. Takéto záruky sú predpokladom nezávislosti súdnej rady⁴¹. Mohli by zahŕňať zavedenie výslovných, zákonom vymedzených dôvodov na odvolanie, ktoré nie sú vágne, široké ani svojvoľné a sú garantované primeranými procesnými zárukami zaručujúcimi právo na odvolanie a spravodlivé vypočutie/súdny proces.

141. Ako sa zdôrazňuje v [stanovisku CCJE č. 24](#) (2021), s výnimkou prípadov úmrtia, odchodu do dôchodku alebo odvolania z funkcie - napríklad v dôsledku disciplinárneho konania za závažné pochybenie, funkčné obdobie člena by sa malo skončiť až po zákonnej voľbe nástupcu, pretože to zabezpečuje, že súdna rada je schopná vykonávať svoje povinnosti zákonným spôsobom, a to aj v prípade, že sa vymenovanie nových členov oneskorí. Členom môže skončiť funkcia aj v prípade nespôsobilosti alebo straty postavenia, na základe ktorého boli do súdnej rady zvolení alebo vymenovaní. Ak je za toto rozhodnutie zodpovedná samotná súdna rada alebo osobitný orgán v rámci nej, musí byť zabezpečené právo odvolaného člena na opravný prostriedok.

142. Benátska komisia zo svojej strany tiež uznala, že právne predpisy by mali špecifikovať hmotnoprávne dôvody ukončenia funkcie členov súdnej rady, ako je odsúdenie za trestný čin, ktoré robí člena nespôsobilým vykonávať funkciu⁴², opakované neplnenie povinností bez vážnych a objektívnych dôvodov⁴³, a mali by tiež zaviesť primerané procesné záruky.⁴⁴

143. Na základe uvedených úvah GRECO **odporúča buď**
(i) **zrušiť** § 326a Trestného zákona v celom rozsahu, alebo

³⁸ Pozri [druhú priebežnú správu GRECO o dodržiavaní pravidiel v Srbsku v rámci štvrtého kola](#), ktorá uvítala prijatie a nadobudnutie účinnosti zmien ústavy s cieľom splniť odporúčanie o zmene zloženia Najvyššej súdnej rady (body 19 - 24).

³⁹ § 94.

⁴⁰ Pozri [CDL-AD\(2008\)006](#) Stanovisko Benátskej komisie k návrhu zákona o Vysokej súdnej rade Srbskej republiky § 19 a 75; a [CDL-AD\(2023\)039](#) Stanovisko Benátskej komisie k návrhu zmien ústavy Bulharska § 123.

⁴¹ [Stanovisko CCJE č. 10](#) (2007) k Súdnej rade v službách ÚŠPločnosti uvádza, že členom súdnej rady (sudcom aj nesudcom) by mali byť poskytnuté záruky ich nezávislosti a nestrannosti. Pozri tiež [CDL-AD\(2020\)001](#) ÚŠPločné stanovisko Benátskej komisie a Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát k návrhu zákona o zmene a doplnení ústavy, pokiaľ ide o Najvyššiu súdnu radu Moldavskej republiky, §§ 55-56.

⁴² Pozri [CDL-AD\(2014\)028](#), Stanovisko Benátskej komisie k návrhu novely zákona o Najvyššej súdnej rade Srbska, § 53.

⁴³ Pozri [CDL-AD\(2022\)030](#), Stanovisko Benátskej komisie k trom návrhom zákonov implementujúcich zmeny ústavy o súdnictve Srbska, § 86.

⁴⁴ Pozri [CDL-AD\(2022\)019](#), ÚŠPločné stanovisko Benátskej komisie a Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právne normy (DGI) Rady Európy k návrhu zákona o zmene a doplnení niektorých normatívnych aktov (súdnictvo), § 34.

(ii) v prípade jeho zachovania:

(1) **zaviest' dodatočné včasné a účinné zákonné záruky** na ochranu sudcov obvinených z ohýbania práva **podľa** § 326a Trestného zákona, a to obmedzenie rozsahu jeho **uplatňovania** striktné na prípady zlého úmyslu a úmyselného konania a **zabezpečenie** automatického pozastavenia trestného stíhania až do rozhodnutia Súdnej rady; a

(2) **posilniť nezávislosť** Súdnej rady a jej schopnosti **presadzovať** tieto záruky **bud'**

(a) revíziou zloženia Súdnej rady s **cieľom zabezpečiť** jasnú **väčšinu** sudcov zvolených ich kolegami, alebo

(b) ak sa zachová **súčasnú** zloženie, **zaviest'** prísne záruky na **zabezpečenie** istoty jej **členov**, vrátane výslovne vymedzených právnych dôvodov na odvolanie, ktoré nie sú vágne, široké ani **svojvoľné** a ktoré sú sprevádzané primeranými procesnými zárukami **zaručujúcimi** právo na odvolanie a spravodlivé **vypočutie/súdny** proces.

E. Ďalšie relevantné otázky

144. Dve posledné otázky - hoci nepatria do postupu podľa článku 34, keďže sa ich netýkali reformy trestného práva, ktoré vyvolali začatie postupu *ad hoc* - sú relevantné pre posilnenie transparentnosti, ako aj oznamovania, vyšetrovania a stíhania protiprávnych konaní vrátane korupcie a sú opísané nižšie.

Ochrana oznamovateľov

145. Počas hodnotiacej návštevy sa diskusie týkali aj vykonávania zákona o ochrane oznamovateľov (zákon č. 54/2019 Z. z.). V tejto súvislosti vláda vo februári 2024 stiahla navrhované zmeny zákona, ktoré podľa verejne dostupných informácií mali zaviesť nejasnú terminológiu, nereálne predpoklady na získanie ochrany, nový mechanizmus pre zamestnávateľov na včasné spochybnenie statusu oznamovateľa, náhle vylúčenie celej kategórie štátnych zamestnancov, konkrétne príslušníkov Policajného zboru, z ochrany a retroaktivitu týchto zmien.⁴⁵

146. GET sa počas návštevy dozvedel, že aplikácia zákona o ochrane oznamovateľov sa stretla s určitými problémami, najmä pokiaľ ide o ochranu poskytovanú v rámci statusu oznamovateľa. V roku 2023 bol tento chránený status priznaný 20 policajtom, pričom celkovo ho využilo 57 osôb. V niektorých prípadoch minister vnútra dočasne pozastavil výkon funkcie policajtom obvineným z úmyselných trestných činov napriek tomu, že mali chránený status. Tieto prípady sú v súčasnosti predmetom konania na Správnom súde v Bratislave, pričom v jednom prípade bola Súdnemu dvoru Európskej únie predložená prejudiciálna otázka týkajúca sa účasti a postavenia Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti vo vnútroštátnom súdnom konaní⁴⁶, čím nie je dotknuté rozhodnutie vo veci samej. GET sa dozvedel, že táto situácia spolu so zrušením Úradu špeciálnej prokuratúry a reorganizáciou NAKA P PZ zrejme spôsobila odstrašujúci účinok a zvýšila skepticizmus občanov, čím sa znížila ich ochota oznamovať pochybenia alebo korupciu.

⁴⁵ <https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/pdfs/MyersPressStmtENG-SLOVAK-18-02-2024.pdf>

⁴⁶ <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=whistleblower&docid=294270&pageIndex=0&doclang=en&m ode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=303598>

147. GET bola tiež upozornená na absenciu jasných procesných usmernení na riešenie oznámení oznamovateľov. Zákon nešpecifikuje, ako by sa mali oznámenia spracúvať, ani neposkytuje výslovné záruky týkajúce sa dôvernosti a ochrany oznamovateľov. Rôzne inštitúcie vrátane prokuratúry, Úradu na ochranu oznamovateľov a niektorých správnych orgánov sú zo zákona oprávnené prijímať oznámenia oznamovateľov, ale neexistuje jasný rámec, ktorý by vymedzoval ich úlohy. Okrem toho chýbajú štandardizované pravidlá zberu a správy údajov o oznamovateľoch.

148. GET si je vedomý, že v rámci piateho kola GRECO odporučila, "aby sa zlepšila účinnosť ochrany oznamovateľov, pokiaľ ide o spracovanie takýchto oznámení, najmä pokiaľ ide o nezávislosť a samostatnosť spracovateľského orgánu, a aby boli príslušníci polície pravidelne školení a informovaní o opatreniach na ochranu oznamovateľov".

149. Bez toho, aby bol dotknutý prebiehajúci postup plnenia uvedeného odporúčania, ktorý sa bude posudzovať samostatne, GET vyzýva slovenské orgány, aby prijali ďalšie opatrenia na podporu úplného a účinného vykonávania zákona o ochrane oznamovateľov. Mali by sa aktívne podporovať interné oznamovacie kanály, najmä zo strany politického vedenia a vyššieho manažmentu, aby sa podporila kultúra oznamovania pochybení vrátane trestných činov súvisiacich s korupciou. Zákon by sa mohol ďalej posilniť stanovením jasného postupu spracovania oznámení oznamovateľov po ich podaní vrátane prísnych ustanovení o dôvernosti a zárukách ochrany.

150. Okrem toho by sa mohli zaviesť aj pravidlá o jasných úlohách externých kanálov podávania správ a o zbere údajov, ktoré by pomohli informovať orgány o prípadných zmenách a doplneniach právnych predpisov. Tieto opatrenia sú o to dôležitejšie, že Slovenská republika stratila päť bodov v celkovom skóre [indexu vnímania korupcie](#) Transparency International (z 54/100 v roku 2023 na 49/100 v roku 2024, kde 0 znamená vysoko skorumpovaný a 100 znamená veľmi čistý).

Slobodný prístup k informáciám

151. Zo stretnutí so zúčastnenými osobami tiež vyplynulo, že nedávno bola novelizovaná legislatíva o slobodnom prístupe k informáciám ([zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám](#)), pričom zmeny nadobudli účinnosť 1. marca 2025. Zmeny umožňujú orgánom verejnej moci požadovať úhradu nákladov spojených s vybavovaním žiadostí o informácie vrátane mimoriadne rozsiahleho vyhľadávania, kopírovania, obstarávania technických nosičov a doručovania informácií. Nezaplatenie poplatku do siedmich dní od doručenia výzvy na zaplatenie bude mať za následok odloženie žiadosti na neurčito a nesprístupnenie informácií. Výšku poplatku určuje orgán verejnej moci, ktorý je povinný v oznámení žiadateľovi vysvetliť spôsob jeho výpočtu (§ 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1). Stanovený poplatok možno napadnúť pred orgánom verejnej moci a následne pred súdom.

152. Verejný ochranca práv napadol túto novelu na Ústavnom súde s odôvodnením, že zavádza ďalšie obmedzenia práva na informácie, a tým narúša alebo zasahuje do samotnej podstaty tohto práva. Podľa ombudsmana novela nie sú v súlade s ústavnými ustanoveniami, najmä so zásadami zákonnosti a rovnosti, keďže ponechávajú určenie nákladov na voľnú

úvahu orgánov verejnej moci a opierajú sa o široký a vágny pojem "mimoriadne rozsiahleho vyhľadávania". Podľa názoru ombudsmana novela nespĺňa ani test proporcionality. Konanie v súčasnosti prebieha.

153. Okrem toho neštátne zainteresované strany informovali GET, že v dôsledku legislatívnych a inštitucionálnych reforiem bolo zrušené analytické centrum ministerstva spravodlivosti, ktoré poskytovalo štatistické údaje o súdnych konaniach.⁴⁷ To sťažilo dozorným orgánom prístup k informáciám (štatistickým údajom) o prerušených trestných konaniach potrebným na účinné posúdenie vplyvu reforiem v oblasti trestného súdnictva alebo ich zber. Takisto uvádzali problémy pri získavaní informácií od Prezídia PZ. Podľa ich názoru sa prístup vlády k neštátnym subjektom javí ako neangažovaný, keďže orgány sa zdráhajú reagovať na ich žiadosti včas alebo vôbec.

154. Vzhľadom na uvedené skutočnosti GET vyzýva slovenské orgány, aby zabezpečili účinné a praktické uplatňovanie práva na informácie. To môže zahŕňať vyhýbanie sa zbytočným obmedzeniam, najmä tým, ktoré sú ponechané na uváženie orgánov verejnej správy, a zavedenie výnimiek z úhrady nákladov na rozsiahle vyhľadávanie. Takéto výnimky by sa mohli uplatniť napríklad vtedy, keď by výber poplatku bol ekonomicky neefektívny, keď sa informácie požadujú na výskumné účely alebo keď žiadateľ nemá finančné prostriedky na pokrytie nákladov. Potreba napadnúť obmedzenia alebo výdavky na vnútroštátnych súdoch a vyčerpať všetky právne prostriedky môže spôsobiť, že prípadné sprístupnenie požadovaných informácií bude irelevantné alebo príliš neskoré na to, aby bolo účinné. Včasné odpovede na žiadosti o informácie sú nevyhnutné na to, aby verejnosť mohla uplatniť svoje právo kontrolovať verejné orgány a brať ich na zodpovednosť.

IV. ZÁVERY

155. Skupina GRECO plne uznáva, že členské štáty by pri výkone svojej zvrchovanej právomoci mali prijať potrebné opatrenia na reformu svojich legislatívnych a inštitucionálnych rámcov s cieľom riešiť vyvíjajúce sa spoločenské potreby. Takéto reformy sa však musia uskutočniť v úplnom a prísnom súlade s medzinárodnými záväzkami, ku ktorým sa slobodne zaviazali. Po dôkladnej analýze a na základe zistení uvedených v tejto *ad hoc* správe, ktoré sa týkajú využívania skráteného legislatívneho konania, skrátenia premiáčacích dôb, zníženia trestných sadzieb, inštitucionálnych reforiem týkajúcich sa prokuratúry a Policajného zboru, ako aj uplatňovania trestného činu "ohýbania práva", GRECO adresuje Slovenskej republike tieto odporúčania:

⁴⁷ Po návšteve orgány potvrdili, že po komplexnom internom posúdení bolo analytické centrum, ktoré zamestnávalo 26 zamestnancov, zrušené k 1. augustu 2024 z dôvodu vysokých prevádzkových nákladov, rastúcich výdavkov na mzdy a externé služby a obmedzenej kvality a relevantnosti niektorých výstupov. Funkcie analytického centra boli prerozdelené medzi existujúce organizačné útvary a od 1. decembra 2024 boli pridelené aj novozriadenému odboru sektorových stratégií, ktorý je zodpovedný za spracovanie údajov. Podľa orgánov táto reorganizácia umožňuje efektívnejšie využívanie verejných prostriedkov, odstraňuje duplicitu práce a posilňuje integráciu analytickej podpory v rámci ministerstva spravodlivosti. Najdôležitejšie je, že práca na zhromažďovaní a analýze údajov pokračuje bez prerušenia, pričom sa opätovne zameriava na to, aby táto práca bola užitočnejšia, praktickejšia a zodpovedala skutočným potrebám.

- (i) (i) **vykonať** komplexnú revíziu pravidiel upravujúcich používanie skráteného legislatívneho konania a na základe zistení, ktoré by mali **byť** zverejnené, **vykonať** revíziu pravidiel s **cieľom** ešte viac **obmedziť** jeho **uplatňovanie** na prísne **výnimočné** prípady, ktoré sú jasne vymedzené a riadne odôvodnené, a (ii) **podrobiť** všetky návrhy právnych predpisov prijatých týmto postupom verejnej diskusie v **čo** najširšom rozsahu, **čo zahŕňa včasné** zverejnenie návrhov zákonov a reálnu **možnosť účasti** zainteresovaných strán **poskytnúť** svoje pripomienky pred ich prijatím (odsek 75);
- (ii) **vykonať** revíziu právnych predpisov s **cieľom stanoviť dostatočne dlhé premlčacie** doby a rámec pre ukladanie trestov za všetky trestné **činy** korupcie, aby sa umožnilo **účinné** vyšetrovanie a trestné stíhanie a aby sa **zabezpečila** rovnocenná ochrana všetkých vnútroštátnych a nadnárodných **finančných** záujmov bez **ohľadu** na zdroj **finančných** prostriedkov (odsek 96);
- (iii) (i) **vykonať** komparatívnu štúdiu o využívaní **podmienečných** trestov a alternatívnych sankcií v iných jurisdikciách so zameraním na podporu súdnej flexibility, proporcionality a **účinnosti**; a ii) v závislosti od jej zistení **vykonať** revíziu rámca pre ukladanie trestov a **zabezpečiť** jeho **účinného** vykonávanie, **dohľad** a hodnotenie prostredníctvom pridelenia primeraných **finančných** a **ľudských** zdrojov (odsek 101);
- (iv) (i) **vykonať** komplexnú revíziu **súčasného** rámca pre špecializáciu prokurátorov v prípadoch korupcie s **cieľom identifikovať** možné medzery alebo nedostatky a na základe svojich verejne dostupných zistení **prijatť ďalšie** opatrenia; a ii) **vypracovať** formálny plán špecializácie a **ďalšieho** odborného rozvoja prokurátorov s **cieľom zabezpečiť** dodržiavanie **protikorupčných** noriem (odsek 121);
- (v) **vypracovať, zverejniť** a **vykonať** plán špecializácie vyšetrujúcich policajtov, ktorý by **zahŕňal** konkrétne opisy pracovných **činností** a konkrétne, **merateľné, dosiahnuteľné**, realistické a **časovo** vymedzené ciele (odsek 129);
- (vi) (i) **zrušiť** § 326a Trestného zákona v celom rozsahu, alebo
 (ii) v prípade jeho zachovania:
 - (1) **zaviestť dodatočné včasné** a **účinné** zákonné záruky na ochranu sudcov obvinených z ohýbania práva **podľa** § 326a Trestného zákona, a to obmedzenie rozsahu jeho **uplatňovania** striktne na prípady zlého úmyslu a úmyselného konania a **zabezpečenie** automatického pozastavenia trestného stíhania až do rozhodnutia Súdnej rady; a
 - (2) **posilniť nezávislosť** Súdnej rady a jej schopnosti **presadzovať** tieto záruky **bud'**
 - (a) revíziou zloženia Súdnej rady s **cieľom zabezpečiť** jasnú **väčšinu** sudcov zvolených ich kolegami, alebo
 - (b) ak sa zachová **súčasný** zloženie, **zaviestť** prísne záruky na **zabezpečenie** istoty jej **členov**, vrátane výslovne vymedzených právnych dôvodov na odvolanie, ktoré nie sú vágne, široké ani **svojvoľné** a ktoré sú sprevádzané primeranými procesnými zárukami **zaručujúcimi** právo na odvolanie a spravodlivé **vypočutie/súdny** proces (odsek 143).

156. GRECO vyzýva orgány Slovenskej republiky, aby do 31. decembra 2026 predložili správu o opatreniach prijatých na vykonanie uvedených odporúčaní. Tieto opatrenia bude GRECO posudzovať v rámci konania o splnení odporúčaní.

157. Na záver GRECO vyzýva orgány Slovenskej republiky, aby v čo najkratšom čase povolili uverejnenie tejto správy a sprístupnili verejnosti jej preklad do štátneho jazyka.

V. PRÍLOHA

Trestný čin	Trestný zákon	Trestné sankcie (v rokoch)		Výška škody (v eurách)		Premlčacia lehota (v rokoch)		Peňažná pokuta (v eurách)	
		Bývalý	Súčasnosť	Bývalý	Súčasnosť	Bývalý	Súčasnosť	Bývalý	Súčasnosť
Pasívne podplácanie "Prijímanie úplatku"	§ 328	2-5	do 4	0	0	5	5	160 - 331,930	160 - 3,000,000
- spáchané závažným spôsobom		3-8	2-6	0	0	10	10		
- spáchané vo významnom rozsahu		nový odsek.	3-8	-	250,000	-	10		
- spáchané vo veľkom rozsahu		7-12	4-10	133,000	650,000	20	10		
Pasívne úplatkárstvo pri obstarávaní predmetov všeobecného záujmu "Prijímanie úplatku"	§ 329	3-8	1-5	0	0	10	5		
- spáchané verejným činiteľom		5-12	3-8	0	0	20	10		
- spáchané vo významnom rozsahu		nový odsek.	4-9	-	250,000	-	10		
- spáchané vo veľkom rozsahu		10-15	5-10	133,000	650,000	20	10		
Pasívne podplácanie verejného činiteľa alebo zahraničného úradníka "Prijímanie úplatku"	§ 330	5-12	3-8	0	0	20	10		
- spáchané vo významnom rozsahu		nový odsek.	4-9	-	250,000	-	10		
- spáchané vo veľkom rozsahu		10-15	5-10	133,000	650,000	20	10		
Aktívne úplatkárstvo v súkromnom sektore "Podplácanie"	§ 332	0-3	do 1	0	0	5	3		
- spáchané závažným spôsobom		1-5	do 3	0	0	5	3		
- spáchané vo významnom rozsahu		nový ods.	1-5	-	250,000	-	5		
- spáchané vo veľkom rozsahu		4-10	2-8	133,000	650,000	20	10		
Aktívne úplatkárstvo pri obstarávaní predmetov všeobecného záujmu "Podplácanie"	§ 333	6m-3	do 2	0	0	5	3		
- spáchaný závažným spôsobom alebo voči verejnému činiteľovi		2-5	6m-3	0	0	5	5		

- spáchané vo významnom rozsahu	§ 334	nový ods.	2-7	-	250,000	-	10		
- spáchané vo veľkom rozsahu		5-12	3-9	133,000	650,000	20	10		
Aktívne podplácanie verejného alebo zahraničného činiteľa "Podplácanie"		2-5	1-5	0	0	5	5		
- spáchané vo významnom rozsahu		nový odsek.	2-7	-	250,000	-	10		
- spáchané vo veľkom rozsahu		5-12	3-10	133,000	650,000	20	10		