

Ústavnoprávna úprava prokuratúry v Slovenskej republike a Českej republike po roku 1989

Alman Tomáš · Humanitné vedy

01.09.2014



Vychádzajúc z postavenia ústavy ako najdôležitejšieho právneho aktu v štáte má otázka ústavného vymedzenia niektorého z právnych inštitútov svoju opodstatnenosť. Bez ohľadu na to, že každá ústava je vo svete aktom sui generis, majú ústavy v niektorých oblastiach aj totožné znaky. Ako ústavná prax ukazuje, jedným z takýchto klasických ústavných inštitútov je zakotvenie trojzložkovej delby moci v štáte. Okrem regulácie tejto najtypickejšej štruktúry, vo viacerých ústavách nachádzame aj stopy nie až tak typických inštitútov, medzi ktoré môžeme s určitosťou zaradiť aj prokuratúru.

1. Ústavnoprávne východiská prokuratúry Slovenskej republiky

Ústavné zakotvenie prokuratúry nie je typickým javom. Prejavy jej ústavnej regulácie nachádzame najmä v krajinách, ktoré nemajú demokratickú tradíciu. Tak je tomu u nás, či v Českej republike, v klasických demokraciách je skôr úplne opačný trend. Regulácia inštitútu prokuratúry má v týchto štátoch spravidla len zákonnú podobu (TÓTHOVÁ, 2009, s. 321). Dejiny Slovenskej republiky po roku 1989 boli obdobím, ktoré bolo poznačené mnohými zmenami. Zmeny súviseli s pádom socializmu a vznikom samostatnej Slovenskej republiky v roku 1993. Váha a význam týchto prelomových skutočností spočívali v priamej premene všetkých zložiek mocenského charakteru, ale i existujúcej občianskej spoločnosti. Je zrejmé, že ani prokuratúra nemohla byť z tohto procesu premeny vynechaná.

Ako história ukázala, tento prechod do nových podmienok bol značne náročný. Štát sa nemohol oprieť o svoju demokratickú tradíciu, čo pre toto obdobie prinieslo výrazné politicko-sociálne a ekonomické problémy. Zložitost týchto negatívnych spoločenských javov si reálne vypýtala svoju daň. Vzhľadom na vtedajšie pomery sa tak Slovenská republika vybrala vlastnou a špecifickou cestou. To, že je prokuratúra v zákone č. 460/1990 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len Ústava SR) len rámcovo vyjadrená, je výsledkom rozdielnych pohľadov a názorov na prokuratúru. Rôznosť pohľadov spočívala v otázke okruhu právomocí či v samotnom postavení v rámci štátnych orgánov. Zúžená právna úprava tak neobsiahla mnohé dôležité inštitúty, ktoré by si svoje zakotvenie s určitosťou zaslúžili. Z ústavnej regulácie boli vynechané otázky týkajúce sa úloh, pôsobnosti či funkcie, ktorú má prokuratúra plniť. Mnohé výhrady smerujú aj k nedostatočne zrejmému účelu takéhoto ústavného vymedzenia. Rámcová právna úprava nevyjadruje skutočný význam

prokuratúry, čím sa tento orgán ochrany práva dostáva do diskutabilnej situácie (HOFFMANN, 2010, s. 322-323).

S obdobným záverom sa stretávame v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky č. PL. ÚS 17/96 a v dôvodovej správe k vládnemu návrhu Ústavy Slovenskej republiky. Druhý spomínaný dokument obsahuje tézu, že vzhľadom na zvrchovanosť zákona a samotné princípy ústavnosti pri ochrane práv a slobôd občanov, je prokuratúra jedným z výrazných predstaviteľov záruky zákonného chodu spoločnosti v demokratickom štáte. Vychádzajúc z poslania prokuratúry chrániť práva a právom chránené záujmy štátu, fyzických a právnických osôb, je tento orgán ochrany práva dôležitým v oblasti vyvodzovania právnej zodpovednosti a nápravy nezákonného stavu v spoločnosti. Okrem spomínaného, prokuratúra sa nesnaží nahradiť ani moc súdnu či výkonnú, a preto je viac ako žiaduce, aby bolo postavenie prokuratúry v Ústave Slovenskej republiky detailnejšie zapracované.

Najdôležitejším argumentom vyjadrujúcim nutnosť širšieho ústavného zakotvenia prokuratúry je zabezpečenie jej nezávislosti. Práve prostredníctvom takéhoto rozšírenia aktuálnej ústavnej matérie je možné odstrániť neustále pochybnosti a diskusie o jej nezávislosti. Vzhľadom na právnu silu Ústavy Slovenskej republiky a aj osobitný spôsob jej prijímania, prokuratúra by sa stala „ťažším terčom“ prípadných účelových pokusov o jej zmenu či spolitizovanie. Je nutné konštatovať, že ani takáto želateľná ústavná úprava nie je s určitosťou garanciou nezávislosti. Najlepším možným spôsobom pre jej garanciu je dôkladná definícia tohto subjektu z hľadiska právneho systému, pozície medzi orgánmi verejnej moci či samotného procesu kreácie.

U iných autorov naopak prevláda názor, že takáto rámcová charakteristika je vhodným vyjadrením pôsobenia prokuratúry v Slovenskej republike. Opierajúc sa o právne úpravy v iných štátoch, zužujúce vyjadrenie inštitútu prokuratúry neznamená ohrozenie jej opodstatnenia v právnom štáte (BENEČ, 2008, s. 314). Ústava SR upravuje prokuratúru v rámci osobitnej hlavy. Ôsma hlava je ústavným základom tohto inštitútu a je nazvaná Prokuratúra slovenskej republiky a verejný ochranca práv. Prokuratúre Slovenskej republiky je venovaný prvý oddiel, konkrétne čl. 149-151. Význam inštitútu prokuratúry a verejného ochranca práv ústavodarca zvyrazňuje ich zakotvením v samostatnej, Ôsmej hlave Ústavy SR. Zakotvenie mimo ustanovení týkajúcich sa moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej je jasným dôkazom o ich samostatnom režime v právnom poriadku Slovenskej republiky. Nepripradenie už k existujúcim zložkám verejnej moci vo všeobecnosti znamená, že tieto orgány sú subjektmi sui generis. Ich právomoc v zmysle ústavy spočíva v ochrane práva a dôkladnej kontrole zákonnosti v štáte. Ide tak o činnosti celkom odlišné od kompetencií klasickej trojzložkovej štruktúry moci v demokratickom štáte (ČIČ a kol., 2012, s. 791).

Ako vyplýva z čl. 149 Ústavy SR, poslaním prokuratúry Slovenskej republiky je ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb a štátu. Vychádzajúc z uvedeného článku, toto ústavné vymedzenie prisudzuje prokuratúre podobné poslanie ako majú súdy. Napriek podobnému zameraniu, súdy a prokuratúra aplikujú celkom odlišné metódy a prostriedky. Najdôležitejšou funkciou prokuratúry je výkon dozoru nad vykonávaním zákonov a ostatných právnych predpisov ministerstvami, orgánmi štátnej správy, územnou samosprávou, súdmi, inými

subjektmi, ale aj samotnými občanmi (CHOVANEC, PALÚŠ, 2004, s. 113). Týmto ustanovením Ústavy SR sa prokuratúra stáva univerzálnym orgánom ochrany práva. Jej pôsobnosť nie je obmedzená len na oblasť trestnú a na výlučné presadzovanie štátnych záujmov, ale je tu aj značný rozsah netrestnej agendy. Zachovanie pôsobnosti v netrestných veciach spočívalo vo zvýšenom záujme štátu kontrolovať určité právne vzťahy, najmä v oblasti verejnej správy. Za pozitívny krok sa považuje stav, že Ústava SR prokuratúre neponechala mocenské oprávnenia, ktoré boli často zneužívané v období socializmu. Prokuratúra tak nemôže priamo zasahovať do osobných slobôd občanov štátu (ČIČ a kol., 1997, s. 568).

Čl. 150 Ústavy SR v stručnej forme konštituuje základnú štruktúru celého slovenského systému prokuratúry. Ako vyplýva z uvedeného článku, na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky. Po jeho analýze možno konštatovať, že prokuratúra predstavuje centralisticky organizovaný, od iných orgánov samostatný a nezávislý štátny orgán, na čele ktorého stojí generálny prokurátor. Generálny prokurátor tak tvorí vrchol celého systému prokuratúry, čo znamená, že ostatní prokurátori sú mu funkčne podriadení.

Posledným článkom Ústavy SR, ktorý sa venuje tejto problematike, je čl. 151. V ňom sa uvádza, že podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry ustanoví zákon. Spomínaný článok Ústavy SR je vyjadrením vzťahu ústavného vymedzenia a vôle zákonodarcu upraviť predmetnú oblasť. Toto ustanovenie neznamená ľubovôľu zákonodarného zboru v úprave vnútorných a vonkajších záležitostí organizácie prokuratúry. Má sa za to, že prostredníctvom zákona sa majú bližšie rozpracovať a aplikovať princípy vyjadrené v texte Ústavy SR. Aj napriek tomu, že ide o obsahovo veľmi skromné ustanovenia, tieto články vyjadrujú základné kontúry pôsobenia prokuratúry. Ide tu hlavne o určenie zásad samostatnosti a oddelenosti, ktoré zreteľne poukazujú na osobitné postavenie prokuratúry ako orgánu ochrany práva v rámci ostatných orgánov verejnej moci (HOFFMANN, 2010, s. 37).

Z dôvodovej správy k zákonu o prokuratúre vyvodzujeme jeho hlavný účel. Išlo o sprehľadnenie doterajšej právnej úpravy, jasné vymedzenie postavenia, organizácie a pôsobnosti prokuratúry. Pri tvorbe spomínaného právneho predpisu boli zohľadnené závery stretnutia generálnych prokurátorov z jedenástich európskych krajín v Častej-Papierničke z roku 1999 a takisto zo Štandardov profesionálnej zodpovednosti, práv a povinností prokurátorov prijatých Medzinárodnou asociáciou prokurátorov z toho istého roku. Ústavnoprávne vyjadrenie prokuratúry Slovenskej republiky má tak najbližšie k systémom prokuratúry v Írsku, Nórsku či Portugalsku. Ide najmä o zhodu vo formálnom vyjadrení inštitútu prokuratúry v konkrétnom prameni práva. Podobné znaky môžeme nájsť aj v systémoch prokuratúry v Maďarsku a Ukrajine. Vo všetkých krajinách, vrátane Slovenskej republiky, má prokuratúra špecifický režim. Všetky tieto modely sú budované na hierarchickom princípe s na čele stojacim generálnym prokurátorom (BENEČ, 1995, s. 385).

2. Ústavnoprávne vymedzenie štátneho zastupiteľstva Českej republiky

Bez ohľadu na blízky historický vzťah Českej republiky a Slovenskej republiky sa ich

právny vývoj v mnohých ohľadoch rázne odlišil. Jeden z kľúčových rozdielov nachádzame v ústavách oboch novovzniknutých štátov. Kým Ústava SR v sebe obsiahla širšiu úpravu subjektov verejnej moci, zákon č. 1/1993 Sb. Ústava Českej republiky (ďalej len Ústava ČR) obsahuje oveľa užšiu verziu klasickej Montesquieho teórie delby moci. Ústava SR upravuje okrem orgánov klasickej štruktúry moci aj ďalšiu, samostatne stojacu moc, a to moc kontrolnú. Ústava ČR obdobne nevyčlenila takéhoto predstaviteľa kontroly, naopak zaraďuje ho pod inú zložku moci.

Súčasne s procesom vzniku Ústavy ČR vznikli v českých právnych kruhoch debaty o spôsobe ústavného zakotvenia štátneho zastupiteľstva. Táto otázka sa ukázala ako značne komplikovaná, pretože vzniklo mnoho navrhovaných variant možného ústavného konštituovania štátneho zastupiteľstva. Časť návrhov obsahovala myšlienku, že štátne zastupiteľstvo má byť súčasťou ustanovení o justícii, iní zas požadovali pre štátne zastupiteľstvo samostatnú hlavu ústavy. Rôznorodosť debát bola o to väčšia, že ďalšia časť odbornej verejnosti chcela zaradiť štátne zastupiteľstvo v rámci ustanovení o moci výkonnej (BAHÝLOVÁ, 2010, s. 940). Ústava ČR nakoniec systematicky zaradila štátne zastupiteľstvo do výkonnej moci. Vychádzajúc z čl. 80 Ústavy ČR, štátne zastupiteľstvo zastáva pozíciu verejnej žaloby v trestnom konaní. Konkrétne má štátne zastupiteľstvo kompetenciu v trestnom konaní a v dohľade nad zachovávaním zákonnosti v prípravnom konaní (PAVLÍČEK a kol., 2011, s. 392).

Ak porovnáваме postavenie prokuratúry Slovenskej republiky a štátneho zastupiteľstva v Českej republike, je tu badateľná výrazná dištancia. Kým štátne zastupiteľstvo Českej republiky patrí pod výkonnú moc, prokuratúra Slovenskej republiky predstavuje orgán sui generis. Ako sme už spomínali, podriadením štátneho zastupiteľstva exekutíve je opomenutá „kvázi“ štvrtá moc, moc kontrolná. Bez ohľadu na to, že si štát zabezpečí kontrolu inými prostriedkami, si štátne zastupiteľstvo a ďalšie svojim charakterom podobné subjekty osobitné postavenie zaslúžia. Prokuratúra Slovenskej republiky je orgánom ochrany práva s výraznou kontrolnou funkciou. Odpovede na otázky či ide o vhodnú formu, alebo hľadať lepšiu alternatívu sú vecou odbornej diskusie. Z globálneho aspektu, a napriek niektorým kritickým názorom na ňu, máme za to, že konštitúcia slovenskej prokuratúry je vhodnejšou formou postavenia takéhoto orgánu ochrany práva v štáte. Na druhej strane však netvrdíme, že je daný model prokuratúry ideálnym typom. Aj tu môžeme nájsť mnohé oblasti, ktoré by sa dali upraviť, prípadne vylepšiť.

Ako sme už spomínali, čl. 80 Ústavy ČR vymedzuje štátne zastupiteľstvo ako orgán verejnej žaloby, ktorý vykonáva svoju pôsobnosť v trestnom konaní. Ďalej tento článok uvádza, že štátne zastupiteľstvo vykonáva svoju pôsobnosť aj v iných oblastiach ustanovených zákonom. Z tohto ustanovenia vyplýva, že v zmysle Ústavy ČR je jedinou úlohou štátneho zastupiteľstva výkon verejnej žaloby v trestnom konaní. Nejde o náhodnú formuláciu, trestná oblasť je kľúčovou a zároveň historicky podmienenou oblasťou pôsobnosti prokuratúry. Táto kompetencia nesmie byť štátnemu zastupiteľstvu obyčajným zákonom obmedzená či zrušená, naopak, osobitným predpisom môže byť pôsobnosť štátneho zastupiteľstva rozšírená (BAHÝLOVÁ a kol., 2010, s. 940). V priamej nadväznosti odst. 2 toho istého čl. 80 Ústavy ČR ustanovuje, že postavenie a pôsobnosť určí osobitný predpis. Pod pojmom osobitný predpis rozumieme zákon. Nesmie teda ísť o podzákonný právny predpis (nariadenie vlády, vyhláška ministerstva atď.). V praxi sa tak aj stalo a zákon rozšíril pôsobnosť štátneho

zastupiteľstva aj o iné oblasti ako pôvodný text Ústavy ČR.

Koncom roku 1993 bol českým parlamentom prijatý zákon č. 283/1993 Sb. o štátnom zastupiteľstve v znení neskorších predpisov. Za negatíva tohto právneho predpisu sú pokladané vylúčenie odbornej verejnosti pri jeho vzniku a tiež jeho veľmi krátka príprava. Za zaujímavý paradox je považovaná aj situácia, že z procesu prípravy zákona bola vylúčená ešte dovtedy fungujúca prokuratúra. Tá bez právneho nástupcu zanikla dňom účinnosti spomínaného zákona. Vzniká štátne zastupiteľstvo, ktoré zároveň preberá časť agendy predošlej prokuratúry, konkrétne celý trestný úsek. Pôsobnosť v oblasti všeobecného a občianskosúdneho dozoru neprechádza na žiaden štátny orgán, výnimku tvorí malá oblasť, ktorá prešla na novovzniknuté štátne zastupiteľstvo. Oblasť záväzkových vzťahov zaniknutej prokuratúry prechádza v plnom rozsahu na ministerstvo spravodlivosti.

Ako môžeme vidieť, aj tu ide o veľmi stručné ústavné vyjadrenie inštitútu verejnej žaloby. V tomto je česká ústavná úprava podobná slovenskej, no predsa len slovenský ústavodarca poskytuje jej širšie vyjadrenie. Kým Ústava ČR upravuje štátne zastupiteľstvo len v jednom článku, prokuratúre Slovenskej republiky sú v Ústave SR venované tri obsahovo bohatšie články. Ďalšiu totožnosť nachádzame v obsahu čl. 80 Ústavy ČR a čl. 151 Ústavy SR, ktoré sú blanketovými ustanoveniami k zákonu, ktoré bližšie upravujú danú problematiku.

Záver

Z ústavnoprávneho hľadiska sa tak základné kontúry pôsobenia prokuratúry v jednotlivých štátoch líšia. Heterogénnosť sa dotýka oblastí ako pôsobnosť, postavenie v systéme štátnych orgánov či ústavné úprava. Oblasť ústavného zakotvenia vykazuje rozličný charakter. V niektorých štátoch je prokuratúra široko ústavne vymedzená, v iných je ústavná úprava len rámcová, prípadne ústavné zakotvenie úplne absentuje. Z pohľadu právnej teórie je tento aspekt často podceňovaný. S určitosťou si prokuratúra, ktorej poslaním je ochrana práv a právom chránených záujmov osôb a štátu, zaslúži adekvátny priestor v každom ústavnom texte. Naša analýza súčasne vychádzala z komparácie ústavnoprávneho postavenia orgánu ochrany práva, ktorý funguje v rámci Českej republiky. Kľúčovým momentom pre výber nami vybraných štátov je ich spoločná minulosť. Vzhľadom na to, že obe krajiny tvorili v nedávnej histórii spoločný štát, bol tu uplatňovaný jeden systém prokuratúry. Pri vzniku samostatných štátov tak obe krajiny vychádzali z rovnakého východiskového bodu. Aj napriek tejto skutočnosti sa Slovenská republika i Česká republika vybrali odlišnou „cestou“.

Z hľadiska ústavného zakotvenia inštitútu prokuratúry, oba štáty vymedzili tento orgán ochrany práva len v stručnom rozsahu. V rámci Ústavy SR ide konkrétne o čl. 149-151. V nich je okrem úlohy prokuratúry ustanovená aj hierarchická zásada vzťahov v rámci činnosti prokurátorov. Posledný článok je blanketovou normou k zákonu o prokuratúre, ktorý má upraviť ďalšie príslušné oblasti. Ústava ČR upravuje štátne zastupiteľstvo ešte v užšom rozsahu. Konkrétne ide o čl. 80 Ústavy ČR, ktorý vymedzuje pôsobnosť štátneho zastupiteľstva v trestnom konaní, a zároveň odkazuje na ďalšiu úpravu prostredníctvom zákona o štátnom zastupiteľstve. Spomínané čl. 80 Ústavy ČR a čl. 151 Ústavy SR sú tak zhodne blanketovými ustanoveniami k legislatívnej úprave danej oblasti.

Rámcovým vymedzením a absenciou ústavnej úpravy významných inštitútov prokuratúry, ktoré by mali byť imanentnou súčasťou ústavnej matérie v oboch štátoch vzniká priestor pre zákonodarcu upraviť predmetnú oblasť podľa vlastných predstáv. Takto zvolený spôsob konštituovania prokuratúry nepokladáme za vhodnú formu zakotvenia tak významného inštitútu, ktorým s určitosťou prokuratúra je. Sme toho názoru, že prokuratúra si zaslúži oveľa širšie ústavné vymedzenie. Dôvodov na toto tvrdenie je hneď niekoľko. Za všetky spomenieme asi ten najdôležitejší, a to argument obmedzenia svojvoľných zásahov zákonodarcu do predmetnej oblasti. Tým, že by mala prokuratúra obsiahlejšie vyjadrenie v ústave, zásahy by si vyžiadali kvalifikovanú väčšinu, a teda konsenzus naprieč celým politickým spektrom v zákonodarnom zbore.

Zoznam použitej literatúry

Knižné zdroje

1. BAHÝLOVÁ, L. a kol. Ústava České republiky : komentář. Praha : Linde, 2010. 1533 s. ISBN 9788072018147.
2. BENEČ, Š. Prokuratúra v Ústave Slovenskej republiky. In 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice : Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2008. ISBN 977-80-7097-699-9, s. 314-321.
3. ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012. 832 s. ISBN 9788088947930.
4. CHOVANEC, J. - PALÚŠ, I. Lexikón ústavného práva. 1. vyd. Bratislava: Procom, 2004. 261 s. ISBN 80-85717-13-1.
5. HOFFMANN, M. Prokuratúra SR - orgán ochrany práva. 1. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. 128 s. ISBN 978-80-89447-30-5.
6. PAVLÍČEK a kol. Ústavní právo a štátověda. 2. vyd. Praha: Leges, 2011. 1120 s. ISBN 9788087212905.
7. TÓTHOVÁ, M. Ústavný systém Slovenskej republiky. In. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice : Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009. ISBN 978-80-7097-777-4, 320-337.

Právne predpisy

Slovenské právne predpisy

1. Ústava Slovenskej republiky: zákon č. 460/1990 Zb. v znení neskorších predpisov.
2. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

České právne predpisy

1. Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky v znení neskorších predpisov.

Iné zdroje

1. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. PL. ÚS 17/96.

