

Dozor prokuratúry SR nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy: nežiaduci relikť socialistickej minulosti?

Supervision of Public Prosecution Service SR over the Observance of Law by Public Administration Authorities: An Undesirable Relic of the Socialist Past?

Bystrík Šramel*

Abstrakt

Autor sa vo svojom príspevku zaoberá problematikou dozoru prokuratúry nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy. Ide o tému, ktorá je v Slovenskej republike dlhodobo predmetom početných diskusií, a to predovšetkým v kontexte zachovania tohto právneho nástroja, príp. jeho úplnej eliminácie. Autor sa v prvej časti príspevku zameriava na objasnenie pojmu „prokurátorský dozor“ vo všeobecnosti, na jeho povahu a klasifikáciu v slovenskom právnom prostredí. Následne autor objasňuje historické pozadie vzniku a vývoja inštitútu dozoru prokuratúry vo verejnej správe, analyzuje jeho premeny v čase a upriamuje pozornosť na jeho súvislosti s inými právnymi inštitútmi. Autor v príspevku tiež poukazuje na niektoré problematické prvky a snaží sa sformulovať vlastný právny názor týkajúci sa relevancie a opodstatnenosti existencie tohto právneho inštitútu v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Kľúčová slova

Prokuratúra; dozor; dodržiavanie zákonnosti; verejná správa; socializmus.

Abstract

The author of this paper deals with the issue of prosecutorial supervision over the observance of law by public administration authorities. This is a topic that has long been the subject of numerous discussions in the Slovak Republic, especially in the context of maintaining this legal instrument, or its complete elimination. In the first part of the paper, the author focuses on clarifying the term “prosecutorial supervision” in general, on its nature and classification in the Slovak legal environment. Subsequently, the author clarifies the historical background of the establishment and development of the institution, analyses its changes over time and draws attention to its connection with other legal institutions. The author also points out some problematic elements and tries to formulate his own legal opinion regarding the relevance and justification of the existence of this legal institution in the legal order of the Slovak Republic.

* Doc. JUDr. Bystrík Šramel, PhD., Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Slovenská republika / Department of Public Administration, Faculty of Social Sciences, University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava, Slovak Republic / E-mail: bystrik.sramel@ucm.sk / ORCID: 0000-0001-9061-6201 / Scopus ID: 57203163446

Keywords

Public Prosecution Service; Supervision; Observance of Law; Public Administration; Socialism.

Úvod

Dozor prokuratúry Slovenskej republiky nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy sa v odbornej literatúre považuje za jeden z viacerých nástrojov umožňujúcich realizovať vonkajšiu kontrolu v oblasti verejnej správy.¹ Ide o prostriedok, ktorý sa v slovenskom právnom prostredí považuje za v podstate už tradičný prvok, ktorý však z hľadiska právno-historického nemal vždy rovnakú podobu a prešiel početnými modifikáciami. Nielen v minulosti, ale aj v súčasnosti sa ozývajú hlasy, a to nielen z prostredia politického, ale aj z prostredia odbornej právnej verejnosti, ktoré majú voči tomuto prostriedku kontroly zákonnosti v oblasti verejnej správy značné výhrady a považujú ho za nežiaduci či prekonaný pozostatok socialistickej minulosti, ktorý v demokratickom a právnom štáte nemá žiadne miesto.² Je teda

¹ K tomu pozri bližšie VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 231–267; MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 7. aktualiz. vyd. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, s. 325–342.

² Zoulík výslovne odmieta koncepciu prokuratúry ako vykonávateľky paternalistickej starostlivosti štátu o zachovávanie zákonov v určitých prípadoch bez ohľadu na záujem a iniciatívu oprávnených. Odmieta preto postavenie prokuratúry ako všeobecného strážcu zákonnosti. Aj keď pripúšťa, že mimo oblasti trestného práva existujú v právnom poriadku určité oblasti, v ktorých je daný verejný záujem na presnom dodržiavaní právnych predpisov (napr. vo veciach hospodárskej súťaže, ochrany životného prostredia), zároveň tvrdí, že pre civilné konanie je účasť prokurátora v ňom nesúrodým prvkom, z ktorého vznikajú ťažko riešiteľné komplikácie. V oblasti správneho súdnictva podľa neho pôsobnosť prokuratúry však nemá vôbec svoje miesto. Tvrdí, že účasť prokurátora v tejto oblasti sa totiž vymyká dvojstrannej povahe sporu medzi subjektom, ktorý sa cíti byť poškodený na svojich právach rozhodnutím správneho orgánu a medzi štátom predstavovaným samotným správnym orgánom. Účasť prokurátora podľa neho nie je dokonca odôvodnená ani v prípade, že správny orgán porušil zákon v prospech oprávneného subjektu. Bližšie pozri ZOULÍK, F. Poznámky k postavení prokuratúry. In: *Právní praxe*. 1993, roč. 41, č. 3, s. 159–161. Osmančík sa k pôsobnosti prokuratúry v netrestnej oblasti stavia tiež rezervovane, nakoľko vychádza z presvedčenia, že v pluralitnej spoločnosti sú subjekty autonómne a svojprávné a sú teda schopné hájiť svoje práva podľa vlastného uváženia a rozhodnutia bez akejkolvek štátnej kurately. Medzi prvoradé povinnosti štátu podľa neho patrí stíhanie trestných činov ohrozujúcich dôležité hodnoty spoločnosti. Štát preto musí zaistiť, aby prokuratúra prioritne zabezpečovala toto svoje nenahraditeľné spoločenské poslanie a nerozptyľovala sa zbytočnými úlohami, ktoré môžu plniť iné orgány. Keďže je však štát nositeľom množstva rôznych práv, mala by prokuratúra podľa neho v netrestnej oblasti zastupovať štát pred civilnými, obchodnými a správnymi súdmi vo veciach majetkových a fiškálnych. Osmančík výslovne hovorí o zastupovaní štátu v netrestnej oblasti, z čoho sa dá usúdiť, že ingerencia prokuratúry v netrestnej oblasti mimo zastupovania štátu (zastupovanie verejného záujmu) by podľa neho mala byť výrazne obmedzená. Bližšie pozri OSMANČÍK, O. Prokuratura nebo státní zastupitelství? In: *Československá kriminalistika*. 1991, roč. 24, č. 1, s. 105–107. Golema sa tiež stavia k pôsobnosti prokuratúry v netrestnej oblasti skôr odmietavo a argumentujú existenciou ústavného súdnictva, správneho súdnictva a Najvyššieho kontrolného úradu SR vyslovuje pochybnosti nad potrebou činnosti monokraticky riadenej prokuratúry ako orgánu kontroly dodržiavania zákonnosti v demokratickom štáte. Prokuratúre podľa neho patrí nezastupiteľné miesto v kontrole zákonnosti trestného konania v štádiu vyšetrovania, podávanie obžaloby a zastupovanie štátu pred súdom. Výslovne však uvádza, že prokuratúre nepatrí široko zameraná kontrola, ktorú nemôže fakticky ani zabezpečiť. Tvrdí totiž, že ochrana zákonnosti v konečnom dôsledku prináleží iba nezávislým súdom. Napokon vyslovuje záver, že zúženie pôsobnosti prokuratúry je nevyhnutné pre zabezpečenie skvalitnenia vyšetrovania v rámci trestného konania a precíznej a zodpovednej práce prokuratúry pri zastupovaní štátu na súdoch v trestnom konaní. Bližšie pozri GOLEMA, A. Prokuratúra vo vzťahu k súdnictvu v návrhu Ústavy Slovenskej republiky. In: *Justičná revue*. 1992, roč. 44, č. 10, s. 36–37.

možné konštatovať, že aj keď dozor prokuratúry vo verejnej správe predstavuje tradičný a klasický právny inštitút, ide zároveň o právny inštitút, ktorý je dlhodobo predmetom rôznorodých odborných a politických diskusií. V nich sa objavujú názory a tvrdenia, ktoré bývajú častokrát značne protichodné; na jednej strane sa v nich totiž objavuje požiadavka po úplnom odstránení tohto právneho inštitútu z právneho poriadku, na strane druhej je tu požiadavka jeho zachovania v súčasnej podobe, príp. jeho modifikácie a rozšírenia.

Problematika, ktorá je predmetom pozornosti tohto príspevku súvisí aj s otázkou, ktorá je v ostatnom čase na Slovensku značne diskutovaná, a to predovšetkým v politických kruhoch. Viaceré súčasné slovenské politické strany totiž požadujú o prebudovanie slovenského modelu verejnej žaloby; jeho transformáciu zo systému prokuratúry na systém štátneho zastupiteľstva s oklieštenými kompetenciami a pôsobnosťou zameranou na oblasť trestnoprávnu.³ Obdobná transformácia sa po roku 1993 zrealizovala aj v Českej republike, kde bol dozor úradu verejnej žaloby vo verejnej správe v takej podobe, v akej sa vyskytuje v Slovenskej republike de facto eliminovaný.⁴ Aj z tohto dôvodu možno považovať tento príspevok za zaujímavý pre českú verejnosť a odbornú právnu obec.

Tento článok nemá ambíciu úplne komplexne a vyčerpávajúco spracovať problematiku dozoru prokuratúry vo verejnej správe. To z hľadiska limitovaného rozsahu nie je ani možné. Jeho cieľom je prispieť do aktuálnej diskusie, ktorá je častokrát poznačená emóciami a neznalosťou o problematike, obzvlášť v radoch politikov. V príspevku sa pokúsím načrtnúť historické pozadie vzniku a vývoja inštitútu dozoru prokuratúry vo verejnej správe, analyzovať jeho premeny v čase, ako aj poukázať na jeho súvislosti s inými právnymi inštitútmi. Súčasne by som chcel tiež poukázať na niektoré problematické prvky a sformulovať vlastný právny názor týkajúci sa relevancie a opodstatnenosti existencie tohto právneho inštitútu v právnom poriadku Slovenskej republiky.

1 Právno-teoretické východiská: Pojem a právna povaha foriem dozoru prokuratúry

Pred tým, ako sa budem zaoberať samotným pojmom „dozor prokuratúry“, rád by som poznamenal, že zákonodarca v textoch normatívnych právnych aktov v zásade používa viacero typov právnych pojmov. Jednak ide o pojmy, ktorých obsah všeobecne záväzné právne predpisy vymedzujú, čiže zakotvujú ich legálne definície, a to tak, aby sa jednoznačne určilo,

³ Kuruc o reforme prokuratúry: Jankovská by už bola obvinená. *Pravda* [online]. Dostupné z: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/536486-kuruc-o-reforme-prokuratury-jankovska-by-uz-bola-obvinena/>; Postavenie prokuratúry sa nezmení. Poslancovi Baránikovi chýbali hlasy koalíčných partnerov. *Denník N* [online]. Dostupné z: <https://dennikn.sk/2178121/postavenie-prokuratury-sa-nezmeni-poslancovi-baranikovi-chybali-hlasy-koalicnych-partnerov/>; Baránik čelí kritike nielen advokátov, návrh na zmenu prokuratúry je neprimeraný a neakceptovateľný. *Webnoviny* [online]. Dostupné z: <https://www.webnoviny.sk/do-baranika-sa-ostro-pustil-advokat-karas-navrh-na-zmenu-prokuratury-je-absolutne-neprimerany/>; Baránik: Prokuratúra chce vládnuť, je to nebezpečné. *Pravda* [online]. Dostupné z: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/571116-baranik-prokuratura-tu-chce-vladnut-je-to-nebezpecne/>

⁴ ŠABATA, K. Potrebujeme státni zastupiteľstvá netrestní pôsobnosť? In: *Státní zastupitelství*. 2009, roč. 7, č. 9, s. 14–18.

čo sa pod príslušným pojmom v príslušnom zákone myslí (napr. pojem osobný údaj,⁵ trestný čin, mladistvý). V právnych predpisoch sa ďalej tiež stretávame s pojmami, ktorých obsah je v dôsledku dlhodobého, ustáleného, unifikovaného používania nepochybný a preto medzi adresátmi právnej normy, ako aj orgánmi aplikácie práva v zásade nevznikajú spory o výklad (napr. rozhodnutie, štátne občianstvo, narodenie, závet). V textoch normatívnych právnych aktov sa však môžeme stretnúť aj s prípadmi, kedy zákonodarca používa nejaký právny pojem, tento však legálne nedefinuje a jeho obsah (význam) nie je okamžite jasný a jednoznačný. Takýmto prípadom je i prípad, keď zákonodarca v súvislosti s normatívnymi právnymi aktmi upravujúcimi otázku prokuratúry (orgánov prokuratúry) používa pojem „dozor“.⁶ V tomto kontexte možno konštatovať, že napriek dlhotrvajúcemu používaniu pojmu „dozor prokuratúry“, v súčasnosti právne predpisy neobsahujú žiadnu legálnu definíciu tohto pojmu, ktorá by spresnila a vyjasnila obsah, rozsah či charakter tejto činnosti prokuratúry ako orgánu verejnej moci. Súčasná právna teória tejto otázke nevenuje veľkú pozornosť.

Napriek tomu, treba uviesť, že početné snahy o zadefinovanie obsahu uvedeného pojmu sa v právnej vede v minulosti vyskytli. V tejto súvislosti je žiaduce spomenúť predovšetkým socialistickú právnu vedu, ktorá sa v rokoch 1953–1989 nie zriedkavo zaoberala teoretickým uchopením pojmu prokurátorský dozor.⁷ Dokonca možno uviesť, že pokusy o definovanie tohto pojmu nachádzame už v právnej vede pred roku 1948.⁸

Čo sa týka definícií prokurátorského dozoru v socialistickej literatúre, tieto boli pomerne početné, od seba sa však príliš nelíšili. V zásade možno konštatovať, že prokurátorský dozor bol ponímaný ako „samostatná ústavná forma činnosti socialistického štátu zabezpečujúca dôsledné vykonávanie a zachovávanie zákonov a iných právnych predpisov, vykonávaná prokuratúrou ako orgánom štátu a v jeho mene špecifickými právnymi prostriedkami na celom území republiky a bez závislosti na akýchkoľvek miestnych vplyvoch.“⁹ Spáčil v tomto kontexte však dodáva, že vo väčšine prác socialistickej právnej vedy absentuje priame vysvetlenie, čo je to dozor; spravidla sa stretávame s tautológiou, že „prokurátorský dozor je dozor nad dodržiavaním zákonov“.¹⁰ Len zriedka právna literatúra ponúkala iné definície. Spomenúť možno napr. učebnicu štátu a práva z roku 1977, ktorá uvádzala, že „dozor je právnou zárukou socialistickej zákonnosti, ktorá spočíva v previerke činnosti všetkých subjektov práva [...] dozor sleduje, či správanie subjektov práva je oprávnené, prikázané alebo zakázané.“¹¹

⁵ Niektoré pojmy, napr. osobný údaj sú dokonca ešte definované aj na medzinárodnej úrovni (GDPR). Bližšie pozri FUNTA, R. Data, Their Relevance to Competition and Search Engines. In: *Masaryk University Journal of Law and Technology*, 2021, roč. 15, č. 1, s. 120. DOI: <https://doi.org/10.5817/MUJLT2021-1-5>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/mujlt/article/view/13866>

⁶ SPÁČIL, J. Historie a perspektivy československé prokuratúry. In: *Prokuratúra*. 1992, roč. 23, č. 1–2, s. 12.

⁷ Pozri napr. PLUNDR, O. Nová úprava prokurátorského dozoru. In: *Právnik*. 1957, roč. 96, č. 3, s. 236–246; PLUNDR, O., HLAVSA, P. *Organizace justice a prokuratúry*. 5. podstatně přeprac. a dopln. vyd. Praha: Panorama, 1987, s. 156 a nasl.; KUBÁT, F. 30 let československé socialistické prokuratúry. In: *Socialistická zákonnost*. 1983, roč. 31, č. 6, s. 323 a nasl.

⁸ Pozri napr. HÁCHA, E. Dozor. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek I*. Praha: Polygrafia – Rudolf R. Rohner. 1929, s. 458 a nasl.

⁹ PLUNDR, HLAVSA, 1987, op. cit., s. 156.

¹⁰ SPÁČIL, 1992, op. cit., s. 7.

¹¹ KUČERA, E. a kol. *Obecná teorie státu a práva. II. díl*. Praha: Univerzita Karlova, 1977, s. 329.

Za najprepracovanejšie poňatie dozoru v československej právne vede (nielen socialistickej) Spáčil považuje vymedzenie dozoru, ktoré realizoval E. Hácha už v roku 1929 a ktoré vychádza a nadväzuje na koncepcie nielen československých, ale aj zahraničných autorov.¹² Hácha definuje dozor ako „konvenčný názov pre súbor funkcií, ktorých jadro leží v tom, že dozorujúci pozoruje činnosť iného (pod dozor postaveného) kritickým spôsobom podľa smerníc túto činnosť určujúcich, majúca na pozorovaného aspoň virtuálne vplyv smerujúci k tomu, aby činnosť pozorovaná bola udržiavaná v zhode so smernicami pre ňu danými.“¹³ Za nevyhnutný prvok dozoru považuje Hácha činnosť pozorovaciu, ktorá činnosť pozorovanú meria určitými merítkami, najmä normou pre činnosť vopred danou. Hácha zdôrazňuje, že vykonanie nápravy nemožno z pojmu dozoru vylúčiť, ak sa nemá inštitútu dozoru odňať jeho praktický zmysel. Pripúšťa, že podľa pozitívno-právnej úpravy môže byť funkcia pozorovacia a funkcia nápravná rozdelená medzi rôzne orgány. Pojmovým znakom dozoru je podľa Hácha skutočnosť, že sa vykonáva z podnetu úradného.¹⁴ Na tomto mieste pripomínam a zdôrazňujem, že vyššie uvedené vymedzenie dozoru realizoval Hácha vo všeobecnosti k inštitútu dozoru ako takému; v dobe, keď uvedenú definíciu tvoril totiž samotný inštitút všeobecného prokurátorského dozoru samozrejme neexistoval.

Možno zdôrazniť, že pojmovým vymedzením prokurátorského dozoru sa v minulosti (blízkej i vzdialenej) zaoberala nielen právna veda, ale v určitej miere aj súdna prax (judikatúra). V tejto súvislosti je žiaduce spomenúť nielen judikatúru novšiu, ale aj československú judikatúru pochádzajúcu už z 20. rokov 20. storočia. Dobové rozhodnutia Najvyššieho súdu správneho totiž v tejto súvislosti opakovane uvádzali, že „právo dozoru dáno jest úradům toliko na ochranu práva objektívneho, pročež stranám nárok na výkon dozoru či práva v jejich individuálním zájmu nepřisluší. Proto není správné zařazovat pod pojem dozoru i instanční revizi aktů komunálních, neboť v tomto institutu poskytuje se procesní nárok na právní ochranu subjektivních práv a zájmu, kdežto dozor chce být garancí zachování objektivní normy“¹⁵

Na tomto mieste by som rád dodal, že v kontexte pomenovania činností, ktoré sa po obsahevej stránke subsumujú pod pojem dozor, v teórii, ale aj v legislatívnej praxi sa vyskytujú pomerne výrazné terminologické diskrepancie. Inými slovami, doposiaľ sa v právnej teórii a v právnej praxi nenašiel unifikovaný prístup k označovaniu tejto aktivity príslušných orgánov verejnej moci. Uvedený stav bezpochyby bezprostredne súvisí so skutočnosťou, že zákonodarca používa termíny „dozor“, „dohľad“, „kontrola“ a pod. v mnohých prípadoch značne nekonzistentne a až následne sa právna teória snaží nájsť také znaky, ktoré jednotlivé druhy týchto činností od seba navzájom odlišujú a vymedzujú. Zároveň pripomínam, že činnosť právnych vedcov je značne náročná, predovšetkým z dôvodu, že medzi jednotlivými pojmami v mnohých prípadoch neexistujú úplne jasné a jednoznačné hranice. Pomerne významnú úlohu v tomto zohrávajú tiež možnosti, ktoré poskytuje ten-ktorý jazyk. Ako príklad možno uviesť, že v slovenských legislatívnych a právnych textoch sa stretávame nielen s orgánmi dozornými, ale aj s orgánmi kontrolnými. Na rozdiel od toho však,

¹² SPÁČIL, 1992, op. cit., s. 11.

¹³ HÁCHA, 1929, op. cit., s. 458.

¹⁴ SPÁČIL, 1992, op. cit., s. 12.

¹⁵ HÁCHA, 1929, op. cit., s. 463.

v češtine sa nehovorí o orgáne dozornom, ale o orgáne kontrolnom, a to napriek tomu, že de facto vykonáva činnosť, ktorá je po obsahovej stránke dozorom.

K povahe dozoru prokuratúry sa vyjadruje tiež novšia judikatúra, a to judikatúra Slovenskej republiky po roku 1993. Podľa právneho názoru ústavného súdu „pri pojme ‚dozor‘, treba rozlišovať medzi činnosťou prokuratúry v oblasti trestnoprávnej a činnosťou v oblasti netrestnej, na ktorú ju splnomocňuje článok 149 ústavy. Pojem ‚dozor‘ treba chápať aj z iného pohľadu, t. j. ako činnosť prokuratúry s nadradeným postavením voči iným subjektom, ktoré je povinná chrániť, s nariadenovacou alebo prikazovacou právomocou. Tak je tomu výlučne v trestnej oblasti, kde dozor prokurátora s prvkom nadradenosti umožňuje priamo Trestný poriadok. Druhé hľadisko sa týka netrestnej oblasti. Tento ‚dozor‘ (správnejšie by bolo slovo dozor nabrať iným slovom alebo slovami, ktoré by vernejšie vystihovalo aktivity prokurátora, ku ktorým ho zmocňuje napadnutý zákon), by nemal obsahovať prvok nadradenosti. Podľa názoru ústavného súdu treba presne rozlišovať medzi činnosťou prokuratúry, kde sú prvky s prikazovacím a nadradeným postavením prokuratúry voči subjektom, ktorých práva má chrániť, a činnosťou, kde sa tieto prvky nenachádzajú a kde sa pozornosť prokuratúry sústreďuje len na odhaľovanie nedostatkov, ktoré môžu v súčasnosti i v budúcnosti vyvolať nežiaduce účinky. Prokurátor sa výkonom ‚dozoru‘ v oblasti netrestnej nedostáva do postavenia nadradenosti voči orgánom verejnej správy. Koná na základe zákona a v medziach zákona. Prokurátor nemá oprávnenie kontrolovať efektívnosť a účelnosť postupov orgánov verejnej správy, záväzne im ukladať povinnosti, prípadne iným priamym spôsobom zasahovať do ich činnosti. Len v prvku ‚direktívosti‘ treba podľa názoru ústavného súdu vidieť prvok ‚nadradenosti‘. Prokurátor môže však prostriedky ‚prokurátorskeho dozoru‘ realizovať vo vzťahu k orgánom verejnej správy výlučne formou odporúčaní a návrhov. Nemá oprávnenie dávať záväzné pokyny na odstránenie zistených nedostatkov, ani ukladať sankcie za zistené porušenie zákona. Nariadenovacia alebo rozhodovacia právomoc zostáva zachovaná orgánu alebo organizácii, ktorého konanie alebo výsledok konania je objektom dozoru.“¹⁶

Z hľadiska terminologického by som rád zdôraznil, že pojem prokurátorský dozor treba odlišovať od pojmu kontrola. Kontrola ako činnosť príslušných štátnych orgánov je totiž charakteristická tým, že nie je zameraná výlučne na dodržiavanie zákonnosti, ale môže sledovať tiež účelnosť, hospodárnosť a vhodnosť rozhodovania a postupov objektov dozoru. Kontrola sa považuje za činnosť realizovanú „zvonku“ voči orgánom verejnej správy.¹⁷ Naopak, dozor je zameraný len na dodržiavanie zákonnosti v správaní právnych subjektov. Pri uplatnení dozoru neprichádza do úvahy sledovanie a hodnotenie mimoprávných kritérií, ako napr. vecná správnosť, účelnosť, hospodárnosť, sociálna a ekonomická efektívnosť, súlad s poznatkami vedy a techniky, etické pravidlá.¹⁸ Prokurátor pri výkone dozoru teda sleduje správanie subjektov z hľadiska toho, či je v súlade so zákonom, vystupuje ako ochranca zákonnosti. Pri tejto činnosti prokurátor nezákonnosť nielen vyhľadáva, ale môžu ju priamo odstraňovať zrušením nezákonných právnych aktov alebo nepriamo zabezpečiť jej odstránenie iniciáciou ich zrušenia u príslušných orgánov (súdov).

¹⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 17/96.

¹⁷ TEKEL, J., HOFFMANN, M. *Kontrola v obecnej samospráve*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2013, s. 17.

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo: obecná časť*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 285.

V súvislosti s charakterom dozoru ako činnosti prokuratúry treba uviesť, že tento bol veľmi podrobne právno-teoreticky rozpracovaný v odbornej literatúre opäť predovšetkým z obdobia pred rokom 1989. Aj keď sa v nej zdôrazňovalo, že prokurátorský dozor je jednotný (keďže jeho podstata – dozor nad zachovávaním zákonov – je jednotná pre všetky právne odvetvia), v zákonodarstve, ako aj v teórii a praxi sa stalo obvyklým jeho členenie na odvetvia prokurátorského dozoru. Odvetvia prokurátorského dozoru boli vymedzené ako právnymi normami upravovaná samostatná oblasť činnosti prokuratúry, ktorá má svoje objekty, úlohy, právne formy a metódy.¹⁹ V československej právnej vede boli za odvetvia prokurátorského dozoru uznávané všeobecný dozor, trestné stíhanie a dozor nad zachovávaním zákonnosti v prípravnom konaní trestnom, dozor nad zákonnosťou postupu a rozhodovania súdov a štátnych notárstiev a účasť v konaní pred súdmi a štátnymi notárstvami a dozor nad zachovávaním zákonnosti v miestach, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, ochranné liečenie a ochranná výchova.²⁰ V literatúre sa bolo možné stretnúť tiež s iným členením, ktoré rozlišovalo prokurátorský dozor a prokurátorský dohľad. V rámci dozoru sa rozlišoval všeobecný dozor a súdny dozor, pričom ďalšie formy činnosti prokuratúry boli označované ako dohľad.²¹

Na tomto mieste by som rád podotkol a zdôraznil, že vyššie uvedená diferenciácia je diferenciácia teoretického a akademického charakteru. V skutočnosti bol totiž dozor prokuratúry jednotný, čo vyplývalo zo skutočnosti, že prokuratúra bola organizovaná ako jednotný a monokratický orgán. V rámci svojej činnosti sa sústreďovala na to, ako bola dodržovaná zákonnosť v rôznych oblastiach.

V neposlednom rade treba dodať, že bolo možné sa stretnúť i s názormi, ktoré chápali právne normy upravujúce výkon prokurátorského dozoru ako samostatné právne odvetvie (právo prokurátorského dozoru). Tento názor o prokurátorskom dozore ako samostatnom právnom odvetví sa však vo všeobecnosti neujal a bol skôr minoritný. Zo snahy niektorých autorov vyčleniť normy upravujúce oblasť prokurátorského dozoru do samostatného právneho odvetvia možno však vyvodit', akú relevanciu prikladal socialistický štát práve úlohe prokuratúry v spoločnosti a štáte. V súčasnosti tieto klasifikácie v odbornej literatúre nenachádzame a aktuálna právna veda terminologicky nerozlišuje tzv. odvetvia prokurátorského dozoru. Zákonodarca, právna veda či aplikačná prax používajú v súvislosti s monitorovacou a hodnotiacou činnosťou prokuratúry jednotne pojem „dozor“, bez ohľadu na to, aký obsah sa pojmu dozor prikladá, resp. aká povaha a charakter dozoru sa má na mysli. To je podľa môjho názoru trochu na škodu veci, pretože, ako poukážeme v ďalšej časti tohto príspevku, dozor ako forma činnosti prokuratúry má v súčasnosti variabilný obsah. Za účelom jednoznačného uchopenia a používania právnych pojmov (právnych inštitútov) možno považovať za pomerne žiaduce, aby sa aj rôzne povahy súčasného prokurátorského dozoru terminologicky diferencovali používaním vhodného a ustáleného pojmu. Príkladom môže byť diferenciácia prostredníctvom zavedenia pojmov dozor/dohľad.

¹⁹ SPÁČIL, 1992, op. cit., s. 8.

²⁰ OGURČÁK, Š. *Organizácia justície a prokuratúry*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 1990, s. 144.

²¹ SPÁČIL, 1992, op. cit., s. 9.

2 Klasifikácia prokurátorského dozoru (úseky prokurátorského dozoru) v zmysle právnej úpravy *de lege lata*

Oprávnenie prokuratúry SR realizovať výkon dozoru nie je priamo zakotvené v právnom predpise najvyššej právnej sily, v Ústave Slovenskej republiky.²² Napriek tomu však, že Ústava SR výkon tejto činnosti *expressis verbis* prokuratúre nezveruje, vytvára predpoklady pre zavedenie tejto kompetencie, a to tým, že zveruje prokuratúre SR ochranu práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb a štátu.²³ Jednoznačné zakotvenie prokurátorského dozoru realizuje zákonodarca až na zákonnej úrovni, v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.²⁴ V uvedenom právnom predpise zákonodarca zveruje prokuratúre výkon dozoru vo viacerých oblastiach.²⁵ Výkon dozoru v týchto oblastiach zákonodarca nediferencuje používaním rozdielneho terminologického aparátu. Z analýzy zákonného textu však možno vyvodit', že sa jedná o tri rozdielne typy prokurátorského dozoru, a to 1) dozor nad zachovávaním zákonnosti pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní (trestný dozor prokuratúry), 2) dozor nad zachovávaním zákonnosti v miestach, kde sú držané osoby pozbavené osobnej slobody alebo osoby, ktorých osobná sloboda je obmedzená na základe rozhodnutia súdu alebo iného oprávneného štátneho orgánu, a 3) dozor nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy (netrestný dozor prokuratúry).

Z terminologického hľadiska je žiaduce na tomto mieste uviesť, že pre výkon prokurátorského dozoru v oblasti verejnej správy sa dlhodobo a ustáleno používa v právnej vede, ako aj v aplikačnej praxi označenie „netrestný dozor prokuratúry“. Treba tiež dodať, že pojem „netrestný dozor prokuratúry“ sa v súčasnosti používa ako náhrada za pôvodný pojem „všeobecný dozor prokuratúry“, ktorý sa tradične používal pre označenie netrestnej pôsobnosti socialistického modelu verejnej žaloby.²⁶ Plne sa však stotožňujem s názormi, podľa ktorých by bolo vhodnejšie pre označenie prokurátorského dozoru v oblasti verejnej správy používať pojem „správny dozor prokuratúry“. Išlo by totiž o termín založený na pozitívnom vymedzení, nie na vymedzení negatívnom.²⁷ Požívanie pojmu „netrestný dozor prokuratúry“ len pre označenie výkonu pôsobnosti prokuratúry v oblasti verejnej správy môže byť totiž do určitej miery klamlivé a spôsobilé viesť k nesprávnym záverom o tom, že zahŕňa celú pôsobnosť prokuratúry s výnimkou trestnej oblasti.

Ako som teda uviedol vyššie, vhodnejším sa javí byť používanie termínu „správny dozor“. Práve tento termín totiž lepšie vystihuje obsah aktuálne vžitého pojmu „netrestný dozor prokuratúry“. Súčasťou netrestnej oblasti pôsobnosti prokuratúry je totiž aj dozor

²² Ústava Slovenskej republiky, publikovaná pod č. 460/1992 Zb., v znení neskorších predpisov.

²³ Čl. 149 Ústavy SR. Ten doslovne znie: „Prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu.“

²⁴ § 4 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

²⁵ Ide o tretiu časť zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

²⁶ Treba však dodať, že pojem „všeobecný dozor“ používal zákon o prokuratúre ešte dlho po revolúcii v roku 1989. Až prijatím zákona č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre došlo s účinnosťou od 1. novembra 1996 k odstráneniu tohto termínu z legislatívy.

²⁷ FEČÍK, M. Piaty diel. Oprávnenia prokurátora. In: *Správny súdny poriadok: Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 296.

nad dodržiavaním zákonnosti v miestach, kde sú držané osoby pozbavené osobnej slobody alebo osoby, ktorých osobná sloboda je obmedzená.²⁸ Tento typ dozoru má však značne inú povahu ako tzv. netrestný dozor prokuratúry (správny dozor). Podobne ako pri trestnom dozore, aj pre dozor v miestach, kde sú držané osoby pozbavené osobnej slobody alebo osoby, ktorých osobná sloboda je obmedzená platí, že prokurátor disponuje rozhodovacou právomocou.²⁹ Naopak, pri netrestnom dozore nemá prokurátor vo vzťahu k orgánom verejnej správy žiadnu nariadenovaciu alebo prikazovaciu právomoc.

Napriek načrtnutému rozdielu medzi správnym dozorom (netrestným dozorom) prokuratúry a dozorom prokuratúry v miestach, kde sú držané osoby pozbavené osobnej slobody alebo osoby, ktorých osobná sloboda je obmedzená je však nutné poukázať na určitú príbuznosť týchto typov prokurátorského dozoru, resp. na ich vzájomný vzťah. V tomto kontexte Najvyšší súd SR v jednom zo svojich rozhodnutí³⁰ vyslovil totiž právny názor, podľa ktorého ukladanie disciplinárnych trestov pri výkone trestu odňatia slobody má povahu výkonu verejnej správy orgánom verejnej správy. Na základe toho je zároveň v tejto oblasti založená pôsobnosť správneho súdnictva. Prokurátor však zákonnosť rozhodnutí, prikazov a opatrení vydaných v takýchto prípadoch nepreskúma v rámci správneho dozoru (netrestného dozoru) prokuratúry ale s odkazom na zásadu špeciality a potrebu dôslednej, účinnej a rýchlej ochrany práv³¹ v rámci výkonu dozoru nad zachovávaním zákonnosti v miestach, kde sú držané osoby, ktorých osobná sloboda je obmedzená. Pri výkone tohto typu dozoru je prokurátor obdobne ako správny súd oprávnený nezákonný právny akt priamo zrušiť.³²

Čo sa týka rozdielov medzi trestným dozorom a dozorom netrestným (správnym dozorom), treba tiež poukázať na rozdiely dané metódami uplatňovanými pri týchto dozoroch. Zatiaľ čo metódami prokurátorského dozoru v trestnej oblasti sú najmä previerky, závažné

²⁸ Bližšie pozri § 18 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

²⁹ Pri výkone trestného dozoru môže prokurátor napr. v prípravnom konaní zrušiť nezákonné alebo neopodstatnené rozhodnutia policajta a tie nahradiť vlastnými rozhodnutiami, môže nariadiť, aby sa vo veciach uvedených v § 202 Trestného poriadku konalo vyšetrovanie a pod. Pri výkone dozoru v miestach, kde sú držané osoby pozbavené osobnej slobody alebo osoby, ktorých osobná sloboda je obmedzená je prokurátor napr. oprávnený písomným príkazom zrušiť rozhodnutie alebo pozastaviť vykonávanie rozhodnutia, príkazu alebo opatrenia orgánov vykonávajúcich správu takýchto miest, ak sú v rozpore so zákonom alebo s iným všeobecne záväzným právnym predpisom.

³⁰ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. septembra 2012, sp. zn. 4Sžo/42/2012. Najvyšší súd SR tu konštatuje: „Zostáva teda uzavrieť, že ústav na výkon trestu odňatia slobody pri ukladaní disciplinárneho trestu odsúdenému podľa § 52 zákona č. 475/2005 Z. z. koná a rozhoduje ako orgán verejnej správy v zmysle § 244 ods. 1 O.s.p. Rozhodnutie o uložení disciplinárneho trestu odsúdenému, ktorým boli konštituované či dotknuté práva alebo povinnosti odsúdeného (ktorým bol odsúdený autoritatívne zasiahnutý vo svojej právnej sfére a na svojich právach subjektívne ukrátený), zásadne podlieha preskúmaniu v správnom súdnictve na základe žaloby podanej odsúdeným, nakoľko sú splnené základné pojmové znaky súdnej preskúmateľnosti v zmysle generálnej klauzuly podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a také rozhodnutie nevykazuje znaky niektorého z rozhodnutí podľa § 248 písm. a) až c) O.s.p. Pretože zákon č. 475/2005 Z. z., ani žiaden iný účinný zákon nevyklučuje súdne preskúmanie rozhodnutia o uložení niektorého druhu disciplinárnych trestov odsúdenému, a to ani pokarbania (§ 248 písm. d) O.s.p. a contrario), každé takéto rozhodnutie je spôsobilé stať sa po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku predmetom prieskumu súdom podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p.“

³¹ § 3 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

³² FEČÍK, 2018, op. cit.

pokyny na vyšetrovanie trestných činov a na doplnenie vyšetrovania, osobné vykonanie celého vyšetrovania prípadne jednotlivého úkonu, zrušovanie a nahradzovanie rozhodnutí vyšetrovateľov a poverených príslušníkov, rozhodnutie v ktorejkoľvek veci, odňatie veci vyšetrovateľovi a prikázanie veci inému vyšetrovateľovi,³³ metódami prokurátorského dozoru vo verejnej správe sú preskúmvanie zákonnosti vymedzených správnych aktov v oblasti verejnej správy, preskúmvanie postupu orgánov verejnej správy pri vydávaní vymedzených správnych aktov, ďalej tiež vykonávanie previerok zachovávanie zákonnosti a napokon uplatňovanie poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy.³⁴

3 Právno-historické súvislosti: Premeny netrestného dozoru prokuratúry v čase

Úvodom tejto časti príspevku treba uviesť, že namiesto v súčasnosti používaného pojmu „netrestný dozor prokuratúry“ bolo pred rokom 1989 zaužívané používanie pojmu „všeobecný dozor prokuratúry“. Možno však zároveň poznamenať, že z hľadiska obsahového bol pojem „všeobecný dozor prokuratúry“ pojmom širším, keďže zahŕňal aj iné aktivity a iné objekty dozoru, ako súčasný pojem „netrestný dozor prokuratúry“. Samotný pojem „všeobecný dozor prokuratúry“ je pojmom, ktorý bol do československého právneho poriadku uvedený zákonom č. 65/1956 Zb. o prokuratúre s účinnosťou od 1. januára 1957. Takéto legálne označenie dozorovej pôsobnosti prokuratúry dokonca zostalo v právnom poriadku SR ešte dlho po prevrate v roku 1989, a to až do 1. novembra 1996, kedy nadobudol účinnosť nový zákon č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre.

Treba uviesť, že v minulosti (pred rokom 1989) prokuratúra predovšetkým výkonom všeobecného dozoru do určitej miery nahrádzala inštitút správneho súdnictva, ktorý nebol v socialistickom zriadení kreovaný. V prípade, ak by pri neexistencii správneho súdnictva prokuratúra nerealizovala mnohé úlohy spadajúce do všeobecného dozoru, tak by rozhodovacia činnosť orgánov štátnej správy zostala nekontrolovaná a nemal by kto poskytnúť ochranu ohrozeným alebo porušeným právam alebo právom chráneným záujmom fyzických osôb a právnických osôb. Dá sa teda povedať, že práve realizáciou všeobecného dozoru prokuratúra zabezpečovala preskúmvanie zákonnosti procedurálnych a finálnych foriem činnosti orgánov štátnej správy, tak, aby osoby mali zabezpečenú istú úroveň ochrany svojich práv. Poskytovanie takejto ochrany prokuratúrou bez súčasnej existencie súdnictva však bolo v istom zmysle len polovičatou ochranou, nie úplne efektívnou, keďže prokurátor na netrestnom úseku svojej pôsobnosti nedisponuje a ani pred rokom 1989 nedisponoval

³³ § 230 ods. 2 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov. Bližšie pozri ČENTÉŠ, J. K pôsobnosti prokurátora v predsúdnom konaní. In: *Vyšetrovanie: Zborník*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2010, s. 16; FIGEAR, S. Konanie orgánov činných v trestnom konaní pred začatím trestného stíhania. In: *Policajná teória a prax*. 2008, roč. 16, č. 1, s. 23–25.

³⁴ § 21 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov. Bližšie pozri MIHÁLIK, J., ŠRAMEL, B. Supervision of public prosecution service over public administration: The case study of Slovakia. In: *Viešoji politika ir administravimas*. 2018, roč. 17, č. 2, s. 192–202; ŠRAMEL, B. Dozor prokuratúry nad vykonávaním obecnej samosprávy. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 141–152.

nariaďovacou a prikazovacou právomocou. Mohol len požadovať odstránenie protiprávneho stavu, bez možnosti autoritatívneho (direktívneho) pôsobenia na orgán štátnej správy porušujúci zákonnosť. Preto možno konštatovať, že zriadenie správneho súdництва³⁵ bolo v kontexte ochrany práv fyzických osôb a právnických osôb po roku 1989 mimoriadne významným legislatívnym príspevkom k systému garancií ochrany zákonnosti v štáte.

Treba zdôrazniť, že legislatívna úprava výkonu prokurátorského všeobecného dozoru nebola pred rokom 1989 úplne bez problémov. Z hľadiska jeho konformity so všeobecnými princípmi ovládajúcimi fungovanie demokratických a právnych štátov bola totiž jeho právna regulácia poznačená osobitosťami, ktoré boli typické práve pre totalitné (autoritatívne) štáty. Výkon prokurátorského dozoru bol v tomto kontexte koncipovaný d'alekosiahlo a zahŕňal aj také subjekty, voči ktorým je realizácia dozoru v právnom štáte nemysliteľná. Na ilustráciu možno uviesť, že podľa druhej časti zákona č. 60/1965 Zb. o prokuratúre prokurátorský dozor zahŕňal o. i. aj dozor nad dôsledným vykonávaním a zachovávaním zákonov a iných právnych predpisov „hospodárskymi a inými organizáciami a jednotlivými občanmi“, ako aj dozor nad zákonnosťou postupu a rozhodovania „súdov a štátnych notárstiev“, ako aj nad zákonnosťou výkonu ich rozhodnutí.

Dôvody, ktoré viedli ku vzniku agendy všeobecného dozoru, spočívajú podľa Spáčila v administratívnom spôsobe riadenia spoločnosti. Existencii rozvinutej sústavy orgánov s kontrolnou, dozorovou a dohľadovou právomocou bol prikladaný v socialistickom štáte značný význam a bol považovaný za jednu zo zvláštností socialistického štátneho mechanizmu. Socialistický štát vo všeobecnosti posilňoval postavenie kontrolných a dozorových orgánov v procese socialistickej výstavby. Kontrolnou právomocou sa síce vyznačovali i zastupiteľské a výkonné orgány, avšak napriek tomu bolo nutné budovať samostatný systém kontrolných a dozorových orgánov. Spáčil zdôrazňuje, že v marxisticko-leninskej teórii štátu a práva bol tento postup označovaný za objektívne nevyhnutný, pretože štát priamo alebo nepriamo riadi celú ekonomiku krajiny, ako aj ostatné materiálne a imateriálne sféry života socialistickej spoločnosti.³⁶

Z hľadiska právno-historického treba konštatovať, že aj keď sa zavedenie tzv. všeobecného dozoru prokuratúry vo svojom tradičnom ponímaní realizovalo až zákonom č. 65/1956 Zb. o prokuratúre s účinnosťou od 1. januára 1957, k samotnému legislatívnemu vytvoreniu predpokladov pre výkon všeobecného dozoru prokuratúry došlo už po mocenskom prevrate vo februári 1948 a nástupe komunistickej strany k moci. V tomto období boli v nasledujúcich rokoch totiž prijímané nové zákony, ktoré postupne menili charakter, organizáciu a pôsobnosť verejnej žaloby. Vývoj a postavenie prokuratúry, rovnako ako justície, predurčil zákon č. 319/1948 Zb. o zľudovení súdництва. Tento zákon však ešte nerozoznával funkciu dozoru prokuratúry v klasickej podobe,³⁷ v zásade len zakotvoval organizačné otázky prokuratúry. V ďalšom období však boli vydávané právne normy, ktoré vytvárali predpoklad pre zavedenie a uplatňovanie všeobecného dozoru. Ako príklad možno uviesť zákon

³⁵ Bolo uskutočnené zákonom č. 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok. In concreto, zákon bol doplnený o novú V. časť s názvom Správne súdnictvo.

³⁶ SPÁČIL, 1992, op. cit., s. 39.

³⁷ Zákon spomínal len tzv. dozor na väzenské ústavy.

č. 99/1950 Zb. o hospodárskych zmluvách a štátnej arbitráži, ktorý dával generálnemu prokurátorovi oprávnenie navrhnúť zrušenie rozhodnutia arbitrážnej komisie, v prípade, ak napadnuté rozhodnutie porušilo zákon alebo bolo v rozpore so všeobecným záujmom, predovšetkým s potrebami hospodárskeho plánovania.

Mimoriadny význam vo vývoji československého systému verejnej žaloby malo prijatie ústavného zákona č. 64/1952 Zb. o súdoch a prokuratúre a následného vykonávacieho zákona č. 65/1952 Zb. o prokuratúre. Práve týmito dvomi zákonmi bola dovŕšená sovietaizácia orgánov verejnej žaloby a ich prebudovanie na samostatný, jednotný, centralizovaný a monokratický orgán nezávislý na miestnych a ostatných orgánoch štátnej správy. Bol tak ukončený stav, kedy prokuratúra mala charakter správneho orgánu a bola podriadená ministerstvu spravodlivosti. Prokuratúra sa vyčlenila z rezortu ministerstva spravodlivosti a stala sa samostatnou súčasťou systému štátnych orgánov. Jej zvláštne postavenie v právnom poriadku sa prejavovalo v tom, že jej neprislúchala funkcia iných štátnych orgánov a nemala oprávnenie zasahovať do činnosti orgánov, nad ktorými vykonávala dozor z hľadiska dodržiavania zákonnosti.³⁸ Podľa sovietskeho vzoru bol zavedený inštitút všeobecného dozoru. Prokurátorský dozor bol považovaný za samostatnú ústavnú formu činnosti štátu, ktorá zabezpečovala dôsledné vykonávanie a zachovávanie zákonov a iných právnych predpisov a ktorá bola vykonávaná prokuratúrou ako orgánom štátu a v jeho mene špecifickými právnymi prostriedkami na celom území štátu a bez závislosti na akýchkoľvek miestnych vplyvoch.³⁹ Ústavný zákon zakotvil, že prokuratúra vykonáva „najvyšší dozor na presné vykonávanie a zachovávanie zákonov a iných právnych predpisov všetkými ministerstvami a inými úradmi, súdmi, národnými výbormi, orgánmi, inštitúciami a úradnými osobami, ako i jednotlivými občanmi“.⁴⁰ Pre zaisťovanie výkonu všeobecného dozoru mohli prokurátori podať protest proti rozhodnutiam a opatreniam úradu, národného výboru, orgánu alebo inštitúcie, ktoré boli v rozpore s právnym poriadkom. Subjektom mohli tiež adresovať upozornenie na nezákonnosť rozhodnutia, opatrenia alebo postupu. Keďže prokurátorský dozor bol namierený aj na oblasť štátnej správy, bol zároveň zrušený správny súd (inštitút správneho súdnictva). Uvedený krok však bol pomerne nešťastný, nakoľko podanie žaloby na správny súd je vo všeobecnosti vnímané ako kontinuálne pokračovanie uskutočňovania prokurátorského dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy.⁴¹

Z prokuratúry ako orgánu verejnej žaloby sa tak stal veľmi významný orgán strážiaci socialistickú zákonnosť, ktorý mal viesť boj proti „triednemu nepriateľovi“ a ktorý mal presadzovať triedne záujmy štátu. Hlavná úloha prokuratúry bola vymedzená v § 1 zákona č. 65/1952 Zb., podľa ktorého prokuratúra mala „strážiť, presadzovať a upevňovať socialistickú zákonnosť, a tým predovšetkým

- *chrániť spoločenský poriadok a štátne zriadenie republiky a jej socialistickú výstavbu, socialistické vlastníctvo, ako aj záujmy pracujúceho ľudu proti nepriateľom a iným rušiteľom jeho budovateľského úsilia,*

³⁸ FLEGL, V. *Československá justice a prokuratura*. Praha: Ústav státní správy, 1979, s. 161.

³⁹ PLUNDR, HLAVSA, 1980, op. cit., s. 156.

⁴⁰ § 6 ústavného zákona č. 64/1952 Zb. o súdoch a prokuratúre.

⁴¹ JESENKO, M. Normotvorba obcí v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 21.

- *chrániť bojiaschopnosť ozbrojených zborov a disciplínu a poriadok v nich určený, upevňovať veliteľskú právomoc a prispievať na zabezpečenie obrany vlasti a vychovávať občanov na dodržiavanie zákonov, iných právnych predpisov a pravidiel socialistického spolužitia a na plnenie občianskych povinností.*⁴²

Ako som už teda naznačil, zákonom č. 65/1952 Zb. získala prokuratúra významné právomoci v netrestnej oblasti, keďže ako orgán všeobecného dozoru bola oprávnená vykonávať dozor nad zachovávaním zákonnosti v administratívnej sfére (v činnosti rôznych úradov, orgánov a inštitúcií). Inštitút všeobecného dozoru dovtedy v československom právnom poriadku neexistoval a práve aj v tomto možno vidieť radikálne zblížovanie konceptu československej prokuratúry k prokuratúre sovietskeho typu.

Už v roku 1956 však komunistický režim prehodnocoval činnosť prokuratúry a dospel k záveru, že je potrebné upevniť a posilniť inštitút všeobecného dozoru prokuratúry ako najvyššieho strážcu socialistickej zákonnosti. Z toho dôvodu bol vydaný nový zákon č. 65/1956 Zb. o prokuratúre, ktorým bola dobudovaná prokuratúra ako „jednotný, prísne centralizovaný a monokratický orgán“.⁴² Uvedený zákon veľkú pozornosť venoval predovšetkým problematike dozoru v činnosti československej prokuratúry a kladol dôraz na inštitút všeobecného dozoru. V tomto smere sa zákon zameriaval najmä na posilnenie a rozšírenie dozorných funkcií prokuratúry a prostriedkov a metód všeobecného dozoru. K sústavnému dozoru prináležali prokurátorské previerky, účasť na zasadnutiach národných výborov a iných štátnych orgánov i hospodárskych a iných organizácií a preskúmavanie konkrétnych rozhodnutí. Novým, veľmi významným prvkom všeobecného dozoru sa stalo oprávnenie prokurátora preskúmať zákonnosť všeobecne záväzných nariadení národných výborov a všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a iných úradov. Okrem toho sa prokurátor zaoberal podnetmi a sťažnosťami pracujúcich a mal právo dávať podnety k previerkam a revíziám, aby bolo zistené, či nedošlo k porušeniu zákonnosti.

V roku 1960 bola vydaná Ústava ČSSR č. 100/1960 Zb., ktorá mala kodifikovať socialistické zriadenie štátu. V čl. 97 zakotvila ústava vo všeobecnosti hlavné úlohy prokuratúry, ktorými boli

- *ochrana socialistického štátu, jeho spoločenského zriadenia a práv a oprávnených záujmov občanov a organizácií pracujúceho ľudu*
- *výchova občanov k oddanosti vlasti a veci socializmu a k zachovávaniu zákonov a pravidiel socialistického spolužitia i k čestnému plneniu povinností k štátu a spoločnosti.*

Nová ústavná úprava súčasne redefinovala prokurátorský dozor nad zachovávaním socialistickej zákonnosti a uviedla, že prokuratúre prislúcha „dozor nad dôsledným vykonávaním a zachovávaním zákonov a iných právnych predpisov ministerstvami a inými orgánmi štátnej správy, národnými výbormi, súdmi, hospodárskymi a inými organizáciami i občanmi“.

Po prijatí Ústavy z roku 1960 boli postupne vydávané nové hmotnoprávne a procesnoprávne kódexy.⁴³ Prijímaniu nových právnych úprav sa nevyhla ani oblasť prokuratúry.

⁴² Bližšie pozri FLEGL, 1979, op. cit., s. 165.

⁴³ Napr. zákon č. 62/1961 Zb. o organizácii súdov, zákon č. 38/1961 Zb. o miestnych ľudových súdoch, zákon č. 121/1962 Zb. o hospodárskej arbitráži, zákon č. 99/1963 Zb. – Občiansky súdny poriadok a i. Podľa nového občianskeho súdneho poriadku sa prokurátor mohol stať účastníkom konania nielen vtedy, keď dal návrh na začatie konania, ale i keď do konania vstúpil dodatočne. Prokurátorovi bola tiež zverená procesná legitímácia vo všetkých prípadoch, kedy návrh mohol podať iný účastník hmotnoprávneho vzťahu (výnimkou boli čisto osobnostné práva občana a výkon súdneho rozhodnutia).

Už v roku 1965 bol prijatý nový zákon č. 60/1965 Zb. o prokuratúre, ktorý v § 3 upravil hlavné okruhy pôsobnosti prokuratúry. Tie sa koncentrovali na vykonávanie jednotného prokurátorského dozoru. Prokuratúra takto vykonávala dozor nad dôsledným vykonávaním a zachovávaním zákonov a iných právnych predpisov ministerstvami a inými orgánmi štátnej správy, národnými výbormi, hospodárskymi a inými organizáciami a jednotlivými občanmi (tzv. všeobecný dozor), trestne stíhala osoby, ktoré sa dopustili trestných činov, ako aj previnení a priestupkov, uskutočňovala dozor nad zachovávaním zákonnosti v prípravnom trestnom konaní, dozor nad zákonnosťou postupu a rozhodovania súdov a štátnych notárstiev, zúčastňovala sa v konaní pred súdmi a štátnymi notárstvami a taktiež vykonávala dozor nad zachovávaním zákonnosti v miestach, v ktorých sa vykonávala väzba, trest odňatia slobody, ochranné liečenie a ochranná výchova. Prostriedkami nápravy, ktorými prokurátor disponoval pri výkone všeobecného dozoru, bolo oprávnenie podať *protest* proti rozhodnutiam, ktoré odporovali zákonom a iným právnym predpisom a taktiež oprávnenie podať písomné *upozornenie* orgánom za účelom odstránenia porušovania zákonov a iných právnych predpisov.

Aj keď bola verejná žaloba existujúca na území Československa v rokoch 1948–1989 budovaná podľa sovietskeho vzoru ako prokuratúra socialistického typu, nemožno povedať, že československá prokuratúra bola celkom totožná so sovietskou prokuratúrou, nakoľko podstavenie československej prokuratúry bolo do značnej miery ovplyvňované i právnymi tradíciami existujúcimi na tomto území. Súdobá socialistická literatúra (predovšetkým sovietska) však zároveň popierala kontinuitu so štátnymi zastupiteľstvami či prokuratúrami predchádzajúcich období a zdôrazňovala, že socialistická prokuratúra je úplne novým typom štátneho orgánu, ktorý sa zásadne líši od orgánov štátnej moci a súdov. Československá socialistická právna veda však toto tvrdenie nikdy bezvýhradne neprijala. Nech je tomu však akokoľvek, základný spoločný znak všetkých prokuratúr socialistického typu spočíval v tom, že boli vybudované predovšetkým ako orgány dozoru nad zachovávaním zákonnosti a nie ako orgány zastupujúce štát v trestnom, príp. občianskom konaní. Práve táto črta odlišovala verejnú žalobu rokov 1948–1989 od verejnej žaloby existujúcej na našom území v predchádzajúcich obdobiach a mala obrovský dopad na všetky oblasti spoločenského, politického i hospodárskeho života.

Samotná prokuratúra bola počas obdobia socializmu prezentovaná ako orgán dodržiavajúci princípy objektívnosti. Išlo však len o formálnu deklaráciu navonok, keďže orgány verejnej žaloby v žiadnom totalitnom systéme nie sú a ani nemôžu byť objektívne. Rovnako ako v iných totalitných systémoch, aj na území socialistického Československa, bola prokuratúra úzko spätá s činnosťou a fungovaním vedúcej komunistickej strany. Nezávislosť prokuratúry bola iba formálna a práve komunistická strana bola tým činiteľom, ktorý politicky riadil aktivity prokuratúry a určoval hlavné zásady jej činnosti (hlavné úlohy prokuratúry boli vyjadrené v záveroch zjazdov KSČ a v uzneseniach orgánov strany na krajských a okresných úrovniach).⁴⁴ Vládnuca strana riadila činnosť prokuratúry po všetkých jej stránkach a spolupodieľala sa na jej personálnom obsadení a výchove prokurátorov. Pôsobnosť prokuratúry

⁴⁴ Bližšie k postaveniu prokuratúry v socialistickom Československu a aspektoch jej činnosti pozri VOJÁČEK, L., SCHELLE, K. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava: Key Publishing, 2007, s. 378–380.

bola navyše tak rozsiahla, že mohla zasiahnuť a ovplyvniť v podstate všetky oblasti štátnej moci. Aj keď nie všetky články a orgány prokuratúry plnili úlohu presadzovania totalitného systému a mnohí prokurátori ani nedošli do kontaktu s požiadavkami politického charakteru, vo všeobecnosti možno konštatovať, že orgány socialistickej prokuratúry plnili úlohu akejsi poistky pre prípad, že iné štátne orgány nebudú rešpektovať záujmy vládnucej politickej špičky.⁴⁵ Aj z toho dôvodu bola prokuratúra konštituovaná ako orgán vykonávajúci kontrolu celej výkonnej a dokonca i súdnej moci. Okrem toho bola vybudovaná aj ako orgán, ktorý sám seba nielen spravoval, ale i kontroloval. Takto vymedzená pôsobnosť a forma kontroly činnosti je samozrejme nesprávna a v každom štáte dodržiavajúcom demokratické zásady a idey právneho štátu nemysliteľná. Neexistencia kontroly v štátnom orgáne je vždy spojená so vznikom neželaných javov, ako sú nezákonné formy činnosti a rozhodovania, vedúce až k porušovaniu základných ľudských práv a slobôd.⁴⁶ Otázky ochrany ľudských práv a slobôd však v podmienkach totalitných, autoritatívnych štátov nie sú otázkami, ktoré by orgány verejnej moci „trápili“⁴⁷ a to je aj dôvod, prečo bola prokuratúra budovaná v časoch socializmu tak, ako som načrtol vyššie.

Po revolúcii v roku 1989 bola práve prokuratúra jedným z prvých orgánov, ktorý prešiel nevyhnutnými zmenami. Jednou z najdôležitejších zmien bolo vypustenie čl. IV. Ústavy ČSSR o vedúcej úlohe strany, čím sa prerušila úzka previazanosť prokuratúry s komunistickou stranou. To bol prvý krok, ktorý prispel k odklonu od totalitnej koncepcie prokuratúry a ktorý umožnil vytvoriť z prokuratúry orgán skutočne zastupujúci verejný záujem. Ďalšie zmeny, ktoré priniesla v máji 1990 prijatá novela zákona o prokuratúre s číslom 168/1990 Zb. spočívali v obmedzení dozoru prokuratúry nad zákonnosťou postupu a rozhodovania súdov a štátnych notárstiev. Ustanovenia o všeobecnom dozore však boli ponechané v platnosti.

V neposlednom rade treba spomenúť i to, že na prokuratúrach všetkých stupňov došlo po revolúcii k odstráneniu osôb podieľajúcich sa na nezákonných politických čistkách v 50. rokoch 20. storočia, ktorí v očiach verejnosti hrubo znevážili postavenie a reálne úlohy prokuratúry ako orgánu verejnej žaloby. Súčasne je však nutné poznamenať, že odišli bohužiaľ aj takí zamestnanci, ktorí počas socializmu svoje povolanie vykonávali čestne a riadne, avšak nevydržali tlak časti verejnosti usilujúcej sa o úplnú očistu prokuratúry. To zaiste

⁴⁵ Treba však zároveň poznamenať, že miera politizácie prokuratúry a plnenia požiadaviek vládnucej strany prokuratúrou nebola v období rokov 1948–1989 vždy rovnaká. To súviselo predovšetkým s charakterom vládnucej garnitúry, s obdobiami politického uvoľňovania represívneho komunistického režimu, demokratizačnými tendenciami v štáte a pod. Bližšie k postaveniu prokuratúry v socialistickom systéme pozri KUCHTA, J., SCHELLE, K. *Historie a současnost státního zastupitelství*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 58–61.

⁴⁶ Absolútne porušovanie základných ľudských práv a slobôd a základných zásad trestného konania možno zreteľne vidieť najmä v politických procesoch vedených v 50. rokoch 20. storočia, kedy boli odsúdení na trest smrti mnohí občania z čisto politických dôvodov (napr. Rudolf Slánský, Dr. Milada Horáková a i.) označovaní prívlastkami ako „triedni nepriatelia“, „buržoázni nacionalisti“ a pod.

⁴⁷ K diskurzu o ľudských a právach a ich relevancii pozri KÁČER, M. Načo sa trápiť s otázkou existencie ľudských práv? In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, roč. 28, č. 4, s. 548. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2020-4-1>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/13725>; HÁPLA, M. Utilitarismus a lidská práva. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, roč. 28, č. 3, s. 322. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2020-3-1>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/13459>

súviselo aj s nastupujúcim politickým bojom o moc, v rámci ktorého v porevolučných rokoch dochádzalo i k častým zmenám na postoch vedúcich funkcionárov prokuratúry. Súčasne s pripravovaným rozdelením Československa na dva samostatné štátne útvary sa zintenzívnili diskusie o novej koncepcii prokuratúry a debaty o potrebe či vhodnosti prebudovania prokuratúry na systém štátneho zastupiteľstva. Niektorí striktnie požadovali prebudovanie prokuratúry na orgán fungujúci v rámci rezortu ministerstva spravodlivosti, príp. výslovne odmietali model prokuratúry ako univerzálneho strážcu zákonnosti v štáte,⁴⁸ iní presadzovali názory, že samostatnosť prokuratúry treba zachovať.⁴⁹

Práve uvedená názorová pluralita, resp. neexistencia jednoznačného názoru na povahu orgánu verejnej žaloby vyústili po rozdelení federácie na dva samostatné štátne útvary do vzniku dvoch odlišných verzii verejnej žaloby – na Slovensku bol zachovaný model prokuratúry, v Českej republike bol vybudovaný model štátneho zastupiteľstva.

4 Subjekty podliehajúce netrestnému (správnemu) dozoru prokuratúry

Už vyššie bolo konštatované, že typickou črtou všeobecného prokurátorského dozoru počas socialistického zriadenia bola jeho ďalekosiahlosť a veľká šírka. Podľa zákona bol totiž zameraný na všetky subjekty, ktoré sa v štáte nachádzali a pôsobili, t. j. aj na „hospodárske a iné organizácie a jednotlivých občanov“, ako aj na „súdy a štátne notárstvá“. Išlo v podstate o typickú črtu totalitného režimu, v ktorom štát priamo alebo nepriamo riadi celú ekonomiku, ako aj ostatné materiálne a imateriálne sféry života spoločnosti.

Spáčil v tejto súvislosti uvádza, že dôvody, ktoré viedli k vytvoreniu takto koncipovanému všeobecnému dozoru prokuratúry, sú prejavom premršteného racionalizmu, príznačného pre ortodoxný marxizmus. Ten vychádzal z presvedčenia, že celý komplex spoločenského života je ovládaný určitými objektívnymi zákonitosťami. Stačí len tieto zákonitosti odhaliť, určiť tie, ktoré napomáhajú rozvoju spoločnosti, premeniť ich na zákony a určiť orgán, ktorý bude na dodržiavanie týchto zákonov dozerat'. Potom už nič nemôže brániť rýchlemu rozvoju spoločnosti. Spáčil ďalej konštatuje, že v praxi sa však realizácia týchto myšlienok ukázala byť neschodnou. Dôvodom bola i skutočnosť, že napr. v Československu stála mimo pozornosti všeobecného dozoru prokuratúry najzávažnejšia sféra právnych vzťahov, vzťahy medzi podnikmi. Aj keď v teórii bola často popieraná existencia súkromnoprávnej sféry, ktorú v podstate zákon publicizoval i tým, že ju podriadil pod všeobecný dozor prokuratúry, i tu nakoniec zvíťazila prirodzená vlastnosť človeka, a to snaha o zachovanie istej súkromnej sféry. Klasicky súkromnoprávnymi záležitosťami, ako sú spory medzi občanmi, sa prokuratúra nezaoberala a pokiaľ sa na ňu občania v týchto veciach obracali, boli odkazovaní na súd, čo bolo *stricto sensu*, v rozpore s § 14 a nasl. zákona o prokuratúre.

⁴⁸ Pozri napr. ZOULÍK, 1993, op. cit., s. 156–166; OSMANČÍK, 1991, op. cit., s. 97–109.

⁴⁹ Pozri napr. BACHO, V. Prokuratúra – významný nástroj záruk zákonnosti v právnom štáte. In: *Justičná revue*. 1992, roč. 44, č. 10, s. 38–39; BALAŠ, V. Správni súd alebo všeobecný dozor prokuratúry? In: *Prokuratura*. 1990, roč. 21, č. 1–2, s. 56–58; VAEOVÁ, V. K názorům na všeobecný dozor prokuratúry. In: *Prokuratura*. 1990, roč. 21, č. 1–2, s. 63–70.

Nepísaným, avšak rešpektovaným pravidlom bolo tiež, že v týchto veciach prokurátor zakročil iba vtedy, ak nebolo možné nápravu uskutočniť inak (napr. priamym aktom účastníka právneho vzťahu, ktorého práva boli porušené).⁵⁰

Spáčil zastáva názor, že koncepcia všeobecného dozoru ako dozoru nad dodržiavaním všetkých právnych noriem všetkými subjektmi práva sa neosvedčila. Predovšetkým sa ukázalo, že nie je možné detailne upraviť život spoločnosti racionálnymi zákonmi, ktoré by viedli k neustálemu rozvoju spoločnosti a rovnako tak je nemožné na dodržiavanie týchto zákonov dôsledne dozerat'. Názory, ktoré viedli k ustanoveniu všeobecného dozoru, sa ukázali ako neudržateľné. Stalo sa zrejším, že dozoru by mali byť podriadené len subjekty verejného práva a ochrana právnych vzťahov v oblasti práva súkromného by mala byť ponechaná na vôľu ich účastníkov. Je tomu tak nielen preto, že zásahy štátu do súkromnoprávnej sféry by mali byť minimalizované a že by tu mala byť uplatnená zásada „*volenti non fit iniuria – tomu, kto chce, sa nedeje krivda (neprávosť)*“, ale i preto, že účinný výkon dozoru tu je technicky nemožný.⁵¹

Aj vyššie uvedené skutočnosti preto po roku 1989 viedli k tomu, že netrestný dozor prokuratúry bol oklieštený a spod dozorovej právomoci prokuratúry boli vyňaté subjekty súkromného práva pri realizácii súkromnoprávných vzťahov, ako aj samotné orgány ochrany práva, predovšetkým súdy a notári. Úprava subjektov práva podliehajúcich netrestnému dozoru sa v priebehu ďalšieho vývoja právnej úpravy síce menila, ale už nie v takej miere, ako po prevrate v roku 1989.

V súčasnosti je vymedzenie subjektov podliehajúcich netrestnému dozoru prokuratúry obsiahnuté v ustanovení § 20 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, a zahŕňa nasledovné subjekty:

- orgány štátnej správy,
- orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje,
- štátne orgány a iné orgány, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy,
- právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy,
- štátne orgány a iné právnické osoby, ktoré osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu.

Vymedzenie subjektov, tak ako ho aktuálne stanovuje zákon o prokuratúre značí, že zákonodarca vyňal z netrestného dozoru prokuratúry orgány záujmovej samosprávy.⁵² Takýto krok možno do určitej miery považovať za odôvodnený, pretože verejná správa realizovaná

⁵⁰ SPÁČIL, 1990, op. cit., s. 40.

⁵¹ Ibid., s. 42.

⁵² Čo koniec-koncov zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre aj *expressis verbis* stanovuje v ustanovení § 20 ods. 3.

orgánmi záujmovej samosprávy má špecifický charakter spojený s prvkom dobrovoľnosti.⁵³ V súvislosti s rozsahom netrestného dozoru treba dodať, že zákonodarca ho koncipoval pri preskúvaní všeobecne záväzných právnych predpisov širšie, ako je rozsah preskúmavacej právomoci správneho súdnictva. Preskúmavacej právomoci prokuratúry podlieha totiž značná škála normatívnych správnych aktov orgánov verejnej správy,⁵⁴ zatiaľ čo správne sudy spomedzi všetkých druhov normatívnych správnych aktov verejnej správy preskúmajú výlučne len všeobecne záväzné nariadenia orgánov územnej samosprávy.

Čo sa týka samotného pojmu orgány štátnej správy, tento pojem zákonodarca ďalej (bohužiaľ) v zákone o prokuratúre v súvislosti s dozorom prokuratúry nedefinuje a nekonkretizuje. Domnievam sa však, že vymedzenie tohto pojmu v samotnom zákone o prokuratúre je viac ako žiaduce, a to najmä z dôvodu, aby sa jasne stanovilo (určilo), ktoré konkrétne orgány (subjekty) ako orgány štátnej správy spadajú pod dozorovú pôsobnosť prokuratúry a ktoré nie. Legálne vymedzenie pojmu orgán štátnej správy je významné, okrem iného, aj z toho dôvodu, že nielen právna prax, ale aj právna veda k nemu častokrát pristupujú rozdielne či dokonca protichodne. Z dôvodu absencie zákonnej definície je preto potrebné zistiť, ako sa k tomuto pojmu stavia literatúra z oblasti právnej vedy. Vrabko a kol. medzi orgány štátnej správy v SR *in concreto* radia tieto subjekty: a) vláda SR, b) ústredné orgány štátnej správy (ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, c) orgány štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou (nezávislé regulačné a dozorové orgány, inšpekčné orgány štátnej správy, dekoncentrované orgány štátnej správy), d) miestne orgány štátnej správy.⁵⁵ Väčšina ďalších publikácií z oblasti právnej vedy používa obdobné členenie orgánov štátnej správy, pričom rozdielne pohľady možno nájsť iba v otázke zaradenia vlády SR. V tomto ohľade, rovnako Hašanová⁵⁶ radí vládu SR výslovne medzi orgány štátnej správy. Obdobne aj Škultéty a kol.⁵⁷ spomínajú vládu v súvislosti s orgánmi štátnej správy. Na strane druhej, publikácia od Machajovej a kol. síce spomína vládu SR v súvislosti s orgánmi štátnej správy, súčasne však dodáva, že ju nemožno považovať za typický orgán štátnej správy.⁵⁸ Košičiarová⁵⁹ vládu SR žiadnym spôsobom medzi orgány štátnej správy neradí. K názoru, že vláda SR

⁵³ A preto by mala byť teoreticky postačujúca ochrana subjektívnych práv zabezpečovaná správnym súdnictvom.

⁵⁴ Podľa ustanovenia § 21 ods. 1 písm. a) v spojení s § 21 ods. 3 písm. f) ide o tieto všeobecne záväzné právne predpisy: 1. vyhláška, výnos alebo opatrenie ústredného orgánu štátnej správy, iného štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, 2. všeobecne záväzný právny predpis miestneho orgánu štátnej správy, 3. všeobecne záväzné nariadenie orgánu územnej samosprávy.

⁵⁵ Bližšie pozri VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 73–75.

⁵⁶ HAŠANOVÁ, J. *Správne právo: Všeobecná a osobitná časť*. Bratislava: Veda, 2011, s. 17.

⁵⁷ ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 78–79.

⁵⁸ MACHAJOVÁ, a kol., 2014, op. cit., s. 127.

⁵⁹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. zmenené a aktualizované vyd. Šamorín: Heuréka, 2017, s. 144.

nepatrí medzi orgány štátnej správy sa prikláňa i judikatúra Ústavného súdu SR.⁶⁰ Ako teda možno vidieť, v prípade vlády SR panuje istá názorová nejednotnosť v súvislosti s otázkou jej radenia medzi orgány štátnej správy. Zodpovedanie tejto otázky je však zároveň dôležité, pretože v prípade, ak by patrila medzi orgány štátnej správy, podliehala by pod dozorovú právomoc prokuratúry SR. Prikláňam sa k názorom, ktoré vládu SR medzi orgány štátnej správy nezaraďujú. Aj keď vláda môže v rámci verejnej správy vykonávať určité úlohy a funkcie,⁶¹ z hľadiska formálneho sa nielenže nezaraďuje medzi (ústredné) orgány štátnej správy, ale nespĺňa ani podstatné definičné znaky orgánu štátnej správy (prevažná časť činnosti má mať charakter štátnej správy, čo pri vláde nie je určite dané).⁶²

Čo sa týka subjektov zákonodarcom označovaných ako „štátne orgány a iné právnické osoby, ktoré osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu“, tieto zákon expressis verbis nepomenúva. V tomto prípade sa odkazuje na osobitné právne regulácie, ktoré priznávajú konkrétnym subjektom normotvornú kompetenciu. Štátnym orgánom normatívne splnomocneným na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu môže byť buď orgán s celoslovenskou pôsobnosťou (napr. ústredný orgán štátnej správy v zmysle čl. 123 Ústavy SR) alebo miestny orgán štátnej správy (okresný úrad v zmysle § 5 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov).⁶³ Z hľadiska pojmu „iná právnická osoba, ktorú osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu“ možno konštatovať, že ide o akúkoľvek právnickú osobu, ktorá sa nepovažuje za štátny orgán a ktorá zároveň bola normatívne splnomocnená na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu. Príkladom môže byť Národná banka Slovenska.⁶⁴

⁶⁰ Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 31/1999 skonštatoval: „Moc výkonnú nie je možné stotožňovať s ústrednými orgánmi štátnej správy. Vládu, a tým aj predsedu vlády, ktorý je členom vlády s osobitnými právomocami, pokiaľ ide o jej právomoci, vznik, zánik a vôbec jej práva a povinnosti či jej zodpovednosť treba vidieť v právnej základni, ktorú jej poskytuje ústava (čl. 108 a čl. 121). Naproti tomu podľa čl. 122 sa ústredné a miestne orgány štátnej správy zriaďujú výlučne zákonom. Ustanovenie § 1 zákona č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy v znení neskorších predpisov vládu Slovenskej republiky, nezaraďuje medzi ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky, ktoré sú zriaďované zákonom. Vládu Slovenskej republiky nemožno považovať za ústredný orgán štátnej správy Slovenskej republiky.“ Obdobne, Ústavný súd SR vo svojom inom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 11/1999 konštatuje: „Na uvedenej skutočnosti (t. j. že vládu Slovenskej republiky nemožno považovať za zákonom zriadený orgán štátnej správy Slovenskej republiky) nič nemení nič ani to, že na ňu v prípade splnenia podmienok podľa čl. 105 ods. 1 ústavy prechádza výkon funkcie prezidenta. Ani vláda vykonávajúca funkcie prezidenta podľa tohto ustanovenia ústavy nepatrí medzi orgány štátnej správy Slovenskej republiky, ale je najvyšším orgánom výkonnej moci podľa čl. 108 ods. 1 ústavy.“

⁶¹ Vláda SR napr. v osobitnom správnom konaní udeľuje súhlas právnickej osobe so sídlom v Slovenskej republike alebo so sídlom na území členského štátu EÚ, ktorá bola zriadená alebo založená na vzdelávanie a výskum, aby mohla pôsobiť ako súkromná vysoká škola.

⁶² Orgánom štátnej správy môže byť len taký orgán, ktorého prevažná časť aktivity (činnosti) má charakter štátnej správy. Bližšie pozri VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 113. Z hľadiska úloh zverených vláde SR v Ústave SR možno tento subjekt preto považovať skôr za dominantne orgán verejno-politickej moci plniaci zásadne iné úlohy, ako je reálny výkon štátnej správy.

⁶³ FEČÍK, 2018, op. cit., s. 297.

⁶⁴ Podľa § 1 ods. 2 a 3 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska Národná banka Slovenska je právnickou osobou so sídlom v Bratislave; nezapisuje sa do obchodného registra. Národná banka Slovenska v rozsahu svojej pôsobnosti vydáva všeobecne záväzný právne predpisy, ak to ustanovuje tento zákon alebo osobitný zákon; všeobecne záväzný právne predpisy Národnej banky Slovenska sa vyhlasujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Otázka posúdenia, či konkrétny subjekt môže byť zaradený medzi orgány verejnej správy (resp. orgány štátnej správy) podľa § 20 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre býva v aplikačnej praxi často pomerne komplikovaná. Je to dané predovšetkým skutočnosťou, že zákon taxatívne nevymenúva všetky orgány verejnej správy,⁶⁵ a taktiež tým, že množstvo subjektov pôsobiacich v štáte okrem výkonu verejnej správy realizuje aj iné činnosti (mnohé z týchto subjektov majú dokonca súkromnoprávny charakter). V tejto súvislosti možno poukázať na zaujímavý problém, ktorý vyplynul z aplikačnej praxe prokuratúry SR, a to z hľadiska možnosti preskúmavania právnych aktov a postupu (nečinnosti) Slovenského pozemkového fondu. Orgány prokuratúry nepovažujú totiž Slovenský pozemkový fond za orgán verejnej správy, v dôsledku čoho nepreskúmajú ani jeho činnosť, resp. právne akty vrátane postupu pri ich vydávaní.⁶⁶ Aplikačná prax správneho súdnictva je však celkom opačná. Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti totiž pripustil súdny prieskum postupov Slovenského pozemkového fondu, čo znamená, že ho považoval za orgán verejnej správy, vo vzťahu ku ktorému je oprávnený realizovať kontrolu zákonnosti. Treba zdôrazniť, že z hľadiska správnej aplikačnej praxe je nevyhnutné rozhodnúť, akú povahu má Slovenský pozemkový fond, či je to štátny orgán, orgán štátnej správy, univerzálny správca poľnohospodárskeho majetku štátu. Keďže postavenie viacerých subjektov z hľadiska ich úloh vo verejnej správe je sporné, nie je vylúčené, že obdobné klasifikačné problémy vzniknú v budúcnosti aj pri iných subjektoch.

Záver

Existencia pôsobnosti prokuratúry v netrestnej oblasti vychádza z ústavného vymedzenia poslania prokuratúry ako orgánu, ktorý chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Ústava SR týmto teda nedeklaruje prokuratúru SR iba ako zástupcu záujmov štátu, ale ponecháva jej dostatočný priestor i na plnenie ďalších úloh. Aj keď bolo vytvorené správne súdnictvo, zriadený Ústavný súd SR⁶⁷ a Najvyšší kontrolný úrad SR, existuje stále veľká časť spoločenských vzťahov regulovaných právom, ktorých ochranu nemôže lepšie zabezpečiť žiadny iný orgán, iba prokuratúra. Prokuratúra je preto v netrestnej oblasti, ako uvádza v tejto súvislosti aj Šúrek, orgánom pôsobiacim na dodržiavanie zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe a rozhodovaní najmä orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy. Vystupuje ako dôležitá súčasť systému garancií zákonnosti v oblasti verejnej správy, ochrany objektívneho

⁶⁵ Čo by z hľadiska normatívneho nebolo ani realizovateľné, keďže škála subjektov vykonávajúcich verejnú správu je nesmierne rozsiahla.

⁶⁶ Bližšie FEČÍK, M. Správny súdny poriadok a oprávnenia prokurátora. In: *Magister Officiorum*. 2013, roč. 3, č. 3, s. 36.

⁶⁷ Ústavný súd v SR a ČR je zriadený ústavou. Na Slovensku aj v Českej republike začal fungovať od roku 1993, pričom na zákonnej úrovni bol upravený zákonom č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (SR) a zákonom č. 182/1993 Sb., o Ústavnímu soudu (ČR). Bližšie pozri BENÁK, J. Historický vývoj ústavného súdnictví a prístupu jednotlivce k ústavnímu soudu. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2018, roč. 26, č. 3, s. 414. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-3-2>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/9471>

práva,⁶⁸ a to najmä z dôvodu, že pôsobnosť správneho súdnictva zďaleka nezahŕňa všetku rozhodovaciu činnosť orgánov štátnej správy a súd môže reagovať iba na tie nezákonnosti, na preskúmanie ktorých dostal návrh účastníka správneho konania.⁶⁹ Súčasne treba poznamenať, že výkon netrestnej pôsobnosti nie je v systéme verejnej žaloby existujúcej na území SR cudzím prvkom, t. j. prvkom umelo včleneným do slovenského právneho systému v dôsledku mocenského prevratu v roku 1948. Orgány verejnej žaloby disponovali oprávneniami v netrestnej oblasti totiž už v období Rakúsko-Uhorska a prvej československej republiky.

Zastávam názor, že výkon funkcií prokuratúry v netrestnej oblasti je aj v súčasnosti mimoriadne dôležitý. Netrestná pôsobnosť prokuratúry totiž vo významnej miere prispieva nielen k zabezpečeniu zákonnosti v demokratickom štáte, ochrane majetku a záujmov štátu a verejného záujmu či verejného poriadku, ale taktiež i k ochrane práv a slobôd jednotlivcov, najmä tých, ktorí nie sú schopní chrániť a brániť svoje práva (napr. maloletí, spotrebiteľia). Tým umožňuje a napomáha zvyšovať u občanov pocit právnej istoty. Výkon netrestnej pôsobnosti zabezpečuje, že prokuratúra sa môže podieľať i na riešení obyčajných životných problémov občana a nestáva sa z nej úrad, ktorý by bol bežnému občanovi vzdialený a cudzí. Veď v demokratickom a právnom štáte by mali štátne inštitúcie slúžiť v prvom rade práve jemu a pomáhať mu riešiť jeho problémy. Najmä v oblasti verejnej správy sa vyskytujú početné situácie, pri ktorých je rozhodnutie správneho orgánu síce nezákonné, ale neexistuje konkrétny navrhovateľ na začatie konania pred súdom. V niektorých prípadoch môže ísť dokonca aj o samotnú nečinnosť orgánu verejnej správy (ako cieľavedomú pasivitu pri povinnosti orgánu konať),⁷⁰ ktorá je nezákonná, avšak nie žiadneho navrhovateľa na nápravu veci. V prípade, ak má byť požiadavka zákonnosti rozhodovania orgánov verejnej správy naplnená, musí existovať orgán, ktorý by disponoval aj v tomto prípade návrhovou iniciatívou. Prokuratúra ako orgán zastupujúci verejný záujem je na zabezpečenie tohto cieľa tiež najvhodnejším orgánom.

Ako príklad môže slúžiť situácia, pri ktorej orgán verejnej správy úmyselne poruší svoje zákonné povinnosti a účastníkovi správneho konania vydá súhlas na nakladanie s nebezpečnými odpadmi poškodzujúcimi životné prostredie, a to aj keď účastník konania nesplnil zákonné podmienky. Keďže nejde o sporové konanie, niet konkrétneho subjektu majúceho reálny záujem na nevydaní takéhoto súhlasu. Nakoľko však ide o činnosť, ktorá môže ohrozovať životné prostredie a tým aj životy a zdravie všetkých občanov, musí v spoločnosti existovať subjekt presadzujúci verejný záujem na zachovávaní zákonov a riadnom plnení úloh orgánov verejnej správy. Takýmto subjektom sa javí byť práve prokuratúra, a to aj z toho dôvodu, že môže takto získané poznatky z výkonu netrestnej pôsobnosti následne presúvať a využívať i v oblasti trestnej bez nutnosti ingerencie rôznych sprostredkovateľov informácií a čakania na podanie podnetu zo strany občanov. Ako príklad využiteľnosti informácií

⁶⁸ HANZELOVÁ, I. a kol. *Správny súdny poriadok: Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 89.

⁶⁹ ŠŮREK, S. Pôsobenie prokuratúry SR v netrestnej oblasti. In: *Justičná revue*. 1995, roč. 47, č. 11–12, s. 2.

⁷⁰ HALML, F. Nečinnosť a nezákonný zásah vo verejnej správe – rozdiľné kategórie, či nikoliv? In: *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, roč. 27, č. 1, s. 96. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-6>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/11561>

získaných z netrestnej oblasti môže poslúžiť reálny prípad z praxe, keď obec ako správny orgán posúdila ako priestupok konanie rodičov spočívajúce v tom, že dopustili, aby ich maloleté dieťa neplnilo povinnú školskú dochádzku a vynechalo viac ako 60 vyučovacích hodín. V rámci previerkovej činnosti však prokuratúra zistila, že obec nebola oprávnená prejednať tento skutok ako priestupok, nakoľko zo strany rodičov došlo už k naplneniu znakov skutkovej podstaty trestného činu ohrozovania mravnej výchovy mládeže podľa § 211 Trestného zákona (z. č. 300/2005 Z. z.). V tomto prípade sa tak týmto skutkom mala zaoberať priamo prokuratúra v rámci trestného konania. Obdobné prípady by sa mohli nájsť v množstve iných oblastí verejnej správy, napr. v súvislosti s otázkou verejných obstarávaní.⁷¹ Ako teda vidieť, netrestná pôsobnosť úzko nadväzuje na trestnú pôsobnosť, vychádza z nej alebo jej dokonca predchádza.⁷² Okrem toho výkon netrestnej pôsobnosti prispieva i k odstraňovaniu príčin a podmienok trestnej činnosti, a práve to patrí do jedného z okruhov pôsobnosti prokuratúry vymedzených v zákone o prokuratúre č. 153/2001 Z. z. Aj keď sa mnohí odborníci stavajú k pôsobnosti orgánov verejnej žaloby v netrestnej oblasti odmietavo argumentujúc jej nekompatibilitou s princípmi demokratického a právneho štátov, túto pôsobnosť na základe vyššie uvedeného nemožno vonkoncom považovať za absolútne nevhodnú či neprijateľnú. Tento záver totiž rovnako vyplynul aj z diskusií vedených na 8. konferencii generálnych prokurátorov Európy uskutočnenej v júli 2008 v St. Petersburgu. V rámci nich bolo o. i. skonštatované, že úlohy prokuratúr sú ustanovené vo vnútroštátnej legislatíve jednotlivých členských štátov, pričom existencia netrestnej pôsobnosti prokuratúr je hlboko zakorenená v kultúrnom dedičstve, právnej tradícii a ústavnej histórii národov. Nielen model verejnej žaloby pôsobiacej výlučne v trestnom konaní, ale aj model verejnej žaloby s oprávneniami v netrestnej oblasti možno považovať za vhodný v demokratickom štáte. Účastníci sa na konferencii zhodli tiež v tom, že univerzálnou úlohou prokuratúr je úloha pri ochrane ľudských práv, dodržiavaní zákonnosti a zásad právneho štátu, pri posilňovaní občianskej spoločnosti. Každý štát má však výsostné právo definovať si inštitucionálne a právne postupy na realizáciu týchto úloh. A práve netrestnú pôsobnosť prokuratúry možno považovať za jednu z možných ciest vedúcich k splneniu týchto úloh.⁷³

⁷¹ Pozri BELEŠ, A. Trestné činy súvisiace s verejným obstarávaním. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, roč. 29, č. 1, s. 165. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2021-1-7>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/14057>

⁷² ČENTÉŠ, J., BELEŠ, A., ČIPKOVÁ, J. Kategorizácia škôd spôsobených trestným činom (I. časť). In: *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, roč. 28, č. 2, s. 226. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2020-2-4>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/13013>

⁷³ Bližšie pozri ŠÚREK, S. Úloha prokuratúr v netrestnej oblasti z pohľadu konferencií generálnych prokurátorov Európy. In: *Justičná revue*. 2009, roč. 61, č. 4, s. 528–532.