

O nevhodnosti poslaneckých návrhov zákonov (na príklade novely zákona o prokuratúre)

On the unsuitability of PM's bills (as exemplary of an amendment to the Law on Public Prosecutions)

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Anotácia

Príspevok na príklade zmien v zákone o prokuratúre poukazuje na to, že legislatívne riešenie formou poslaneckého návrhu zákona nie je v každom prípade vhodné. Právo poslancov podávať návrhy zákonov je legitímne, ale znižuje transparentnosť legislatívneho procesu.

Annotation

The contribution to the example of changes in the Law on Public Prosecutions shows that a legislative solution in the form of a PM's bill is not appropriate in any case. The right of MP's to table bills is legitimate, but it reduces the transparency of the legislative process.

Kľúčové slová

Poslanec, návrh zákona, legislatívny proces, transparentnosť, prokuratúra

Key words

Member of Parliament, bill, legislative process, transparency, public prosecution

Úvod

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) schválila dňa 2. septembra 2020 zákon č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.^[1] Tento zákon nebude predmetom nášho záujmu z hľadiska jeho obsahu, aj keď aj ten je nepochybne zaujímavý a za dôkladnú doktrínálnu analýzu stojí, ale predmetom nášho záujmu bude tá skutočnosť, že uvedený zákon bol predložený národnej rade ako poslanecký návrh zákona.

Využijeme preto zmeny v prokuratúre, ktoré tento zákon priniesol, ako kulisu pre úvahu o tom, či je poslanecký návrh zákona, teda poslanecká zákonodarná iniciatíva, vhodným nástrojom na navrhovanie akýchkoľvek zmien akéhokoľvek zákona, alebo či je možné okrem výslovného obmedzenia poslaneckej zákonodarnej iniciatívy identifikovať aj implicitné medze poslaneckej zákonodarnej iniciatívy.

Predmetom nášho záujmu nebude ani prokuratúra ako taká, ale pri hľadaní odpovede na otázku, či je poslanecký návrh zákona vhodný na novelizáciu akéhokoľvek zákona, a to na príklade zákona

upravujúceho postavenie prokuratúry, sa nevyhnutne aspoň rámcovo musíme odraziť od stručného vymedzenia prokuratúry ako takej a miesta prokuratúry v ústavnom systéme Slovenskej republiky.

Legislatívny proces iniciovaný poslaneckým návrhom zákona je neúplný. Redukuje sa do parlamentnej etapy legislatívneho procesu a do poparlamentnej etapy legislatívneho procesu, ale zo svojej podstaty vylučuje predparlamentnú etapu legislatívneho procesu. Ak je predmetom zákonodarnej iniciatívy skutočnosť, ktorú túto etapu legislatívneho procesu nevyhnutne nepotrebuje, najmä ak parlament upravuje svoje vlastné vnútorné záležitosti v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“), nepredstavuje jej vynechanie problém. Predparlamentná etapa legislatívneho procesu je doménou vlády, jej poradných orgánov, ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Význam predparlamentnej etapy legislatívneho procesu preto narastá vtedy, ak je predmetom zákonodarnej iniciatívy skutočnosť, ktorá patrí do rozsahu výkonnej moci, ale aj zodpovednosti vlády. Ako ukážeme v ďalšom texte, tento všeobecný dôvod neplatí v prípade prokuratúry.

Pokúsime sa odôvodniť náš názor, že v prípade prokuratúry je význam vládnej zákonodarnej iniciatívy v niečom inom.

S určitým zjednodušením a zostručnením možno povedať, že predprípravná etapa legislatívneho procesu je etapa výkonnej moci ovládaná vládou a jej vyvrcholením je uplatnenie zákonodarnej právomoci vládou. Parlamentná etapa legislatívneho procesu je z podstaty ovládaná národnou radou a jej vyvrcholením je schválenie návrhu zákona. Napokon, poparlamentná etapa legislatívneho procesu je ovládaná prezidentom a jej vyvrcholením je vyhlásenie zákona v Zbierke zákonov SR. Takto uvedené to predstavuje nielen základný opis legislatívneho procesu ale aj jeho základnú vnútornú štruktúru danú vzájomnými vzťahmi aktérov legislatívneho procesu vytvárajúcimi vnútornú deľbu moci v legislatívnom procese.

Vypustenie predparlamentnej etapy legislatívneho procesu znamená narušenie jeho vnútornej štruktúry a vnútornej rovnováhy oslabením vnútorných mechanizmov deľby moci. Práve novela zákona o prokuratúre ním poslúži ako vhodný príklad na demonštrovanie toho, aký má zachovanie celej štruktúry legislatívneho procesu význam.

Vypustenie predparlamentnej etapy legislatívneho procesu súčasne redukuje otvorenosť tohto procesu.

V predloženom príspevku najprv predstavíme parlamentnú etapu legislatívneho procesu na základe poslaneckého návrhu zákona s osobitným zameraním na skúmanie požiadavky otvorenosti legislatívneho procesu, potom si priblížime ústavné východiská postavenia prokuratúry v ústavnom systéme Slovenskej republiky, aby sme sa v závere analýzou týchto dvoch predmetov dostali k záveru, či odpovedi na predloženú otázku – či je poslanecký návrh zákona vhodným nástrojom na navrhovanie zmien v prokuratúre a postavení prokurátorov.

I. Poslanecká zákonodarná iniciatíva

Každý poslanec národnej rady má právo podať návrh zákona.^[2] Ide o jeho ústavné právo, výkon ktorého je podmienený iba jednoduchými formálnymi požiadavkami.

Motívov, či dôvodov na podanie návrhu zákona poslancov môže byť niekoľko. Prirodzene je možné očakávať takéto konanie zo strany poslancov opozície, ktorí predkladanými návrhmi zákonov predstavujú ich riešenia v jednotlivých oblastiach spoločenského života a predstavujú tak alternatívu riešení predkladaných vládou. Poslanci opozície inú možnosť ako iniciovať legislatívny proces nemajú.

Osobitným javom je predkladanie návrhov zákonov poslancami, ktorí patria ku stranám (poslaneckým klubom) vládnej koalície. U nich je potrebné pozornejšie preskúmať motiváciu pre podanie návrhu zákona, keďže v ich prípade je aj iný nástroj na začatie legislatívneho procesu s cieľom presadiť želanú právnu úpravu, a to legislatívna iniciatíva vlády. Preto skúmanie motivácie, či dôvodu podania návrhu zákona poslancom vládnej koalície je vlastne skúmaním dôvodu pre vylúčenie legislatívnej iniciatívy vlády. Prof. Orosz identifikoval niekoľko dôvodov, ktoré vedú poslancov vládnej koalície k podávaniu návrhov zákonov –

1. zámer skrátiť legislatívny proces o pripomienkové konanie a vyhnúť sa odbornému prerokovaniu návrhu zákona v Legislatívnej rade vlády,
2. zámer vyhnúť sa politickým rozporom pri prerokovaní návrhu zákona vo vláde,
3. politický egoizmus – je zrejmé, aj vzhľadom na kvalitu návrhu zákona, že tento bol pripravený na niektorom ministerstve a následne je podaný poslancom príslušnej politickej strany v snahe získať týmto spôsobom sympatie verejnosti. Toto má význam najmä pred voľbami,
4. presadzovanie partikulárnych (či lobistických) záujmov poslanca,
5. snaha o osobnú prezentáciu poslanca,
6. úsilie o realizáciu politického programu strany vládnej koalície, ktorý sa nestal súčasťou programového vyhlásenia vlády,
7. uplatnenie zákonodarnej iniciatívy v tradičných sférach parlamentnej legislatívy – novela zákona o rokovacom poriadku,
8. odstraňovanie vecných a legislatívnych chýb z predchádzajúcej legislatívnej činnosti.^[3]

Nech je dôvodom podania návrhu zákona poslancom ktorýkoľvek z nich, či úplne iný, dôsledkom, ktorý nastane stále je vylúčenie predparlamentnej etapy legislatívneho procesu, a to najmä, ale nielen, prerokovanie návrhu zákona v pripomienkovom konaní, v Legislatívnej rade vlády, prípadne aj inom poradnom orgáne vlády a vo vláde. Ak by aj toto dôvodom pre podanie návrhu zákona poslancom (vládnej koalície) nebolo, tento dôsledok bezpečne nastane.

To, že spojenie poslaneckého návrhu zákona s inštitútmi predparlamentnej etapy legislatívneho procesu nie je možné vyplýva z § 1 ods. 2. zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“), podľa ktorého sa „Ustanovenia **§ 2 až 10** sa nevzťahujú na návrh ústavy,

ústavného zákona a zákona, ktorý podáva výbor Národnej rady Slovenskej republiky alebo poslanec Národnej rady Slovenskej republiky.“.

Novela zákona o prokuratúre bola predložená poslancami vládnej koalície a tým, nezávisle od ich motivácie, došlo k vylúčeniu celej predparlamentnej etapy legislatívneho procesu. Predmetom kritiky sa stala najmä skutočnosť, že tým bola z legislatívneho procesu vylúčená verejnosť, bola vylúčená odborná diskusia počas pripomienkového konania k návrhu zákona a tiež bolo vylúčené prerokovanie návrhu zákona v Legislatívnej rade vlády. Pokúsime sa ukázať, že tieto prvky majú v legislatívnom procese svoje miesto a význam, a tým má význam aj celá predparlamentná etapa legislatívneho procesu.

II. Účasť verejnosti v predparlamentnej etape legislatívneho procesu

Účasť verejnosti je súčasťou tvorby právnych predpisov (§ 2 ods. 1 zákona o tvorbe právnych predpisov).

Transparentný, predvídateľný a participatívny legislatívny proces je popri stabilnom, kvalitnom a predvídateľnom právnom poriadku jedným z predpokladov budovania materiálneho právneho štátu. Stabilita, kvalita a predvídateľnosť právneho systému, ktorej predpokladom je transparentný, predvídateľný a participatívny legislatívny proces založený na pravidelnom kontakte štátnych orgánov so zainteresovanou odbornou verejnosťou, zástupcami podnikateľskej obce a neziskového sektora, je jeden z faktorov, ktorý spolu s kvalitnou hĺbkovou analýzou navrhovaných zákonných a podzákonných predpisov významne ovplyvňuje život obyvateľov, ako aj podnikateľov a má vplyv na konkurencieschopnosť ekonomiky Slovenskej republiky. Transparentný a predvídateľný legislatívny proces môže prispieť k posilneniu uplatňovania jedného z princípov materiálneho právneho štátu, a to princípu právnej istoty chápaného v širšom zmysle ako požiadavka ochrany legitímnych očakávaní adresátov práva vo vzťahu k činnosti orgánov verejnej moci, a to nie len pri aplikácii práva, ale aj pri jeho tvorbe, čím sa prispeje k posilneniu úcty k práv v spoločnosti.^[4]

Správa o účasti verejnosti pri tvorbe právneho predpisu je povinnou náležitosťou návrhu zákona predkladaného na rokovanie vlády (§ 7 ods. 1 písm. d) zákona o tvorbe právnych predpisov). Predkladateľ v nej zhodnocuje ako sa na príprave právneho predpisu podieľala verejnosť, či bola na prípravu právneho predpisu zriadená nejaká pracovná skupina aj za účasti verejnosti, či boli uplatnené verejnosťou pripomienky v pripomienkovom konaní a ako sa s nimi predkladateľ vysporiadal.

Správa o účasti verejnosti pri tvorbe právneho predpisu ako povinná súčasť návrhu zákona slúži na to, aby bola zabezpečená skutočná účasť verejnosti pri tvorbe právnych predpisov. Verejnosť môže byť do procesu tvorby právneho predpisu zapojená v rôznych úrovniach jej participácie.

Môže ísť o zapojenie verejnosti tak, že:

- verejnosť je informovaná o tvorbe právneho predpisu – ide o najnižšiu mieru zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu,
- verejnosť je zapojená do diskusie o tvorbe právneho predpisu,
- verejnosť je zapojená do tvorby právneho predpisu, čo už predstavuje kvalitatívne vyššiu mieru zapojenia verejnosti do legislatívneho procesu nielen v rovine informovanosti a diskusie, ale aj podielu na formovaní návrhu právneho predpisu,

- o verejnosť je zapojená do tvorby právneho predpisu v rovnocennom postavení s predkladateľom právneho predpisu, čo predstavuje najvyššiu mieru participácie verejnosti na tvorbe právneho predpisu.^[5]

Zainteresovanými skupinami a jednotlivcami sa rozumejú skupiny alebo jednotlivci, ktorí –

– budú právnym predpisom ovplyvnení a/alebo majú nejaký záujem na výslednej podobe právneho predpisu,

– môžu nejakým spôsobom ovplyvniť, ohroziť alebo znemožniť tvorbu právneho predpisu.

Informácie boli poskytnuté v takej forme, aby boli prístupné aj osobám so zdravotným postihnutím a ďalším skupinám osôb znevýhodneným obmedzeným prístupom k informáciám a vo forme, ktorá je strojovo spracovateľná.

Zapojenými aktérmi sa rozumejú zainteresované skupiny a jednotlivci, ktorí boli aktívne zapojení do tvorby právneho predpisu. Stanovisko zapojených aktérov je súčasťou hodnotiacej správy procesu tvorby právneho predpisu.

Participatívnymi metódami sa rozumejú napríklad –

- o ad-hoc osobné konzultácie s vybranými odborníkmi resp. zainteresovanými skupinami a jednotlivcami,
- o pracovné a poradné skupiny vytvorené zo zástupcov predkladateľa právneho predpisu a zainteresovaných skupín a jednotlivcov,
- o konferencie a workshopy,
- o verejné vypočutia,
- o diskusné a deliberačné fó

Účasť verejnosti na tvorbe poslaneckého návrhu zákona nie je upravená. Nie je vylúčené, že poslanec pred podaním návrhu zákona tento prerokuje fakultatívne s verejnosťou spôsobom, ktorý uzná za vhodný. Nejde ale o systematické a najmä povinné zapojenie verejnosti do prípravy návrhu zákona.

Tradičným miestom zapojenia verejnosti do legislatívneho procesu je pripomienkové konanie. Pripomienkové konanie k návrhu právneho predpisu je veľmi dôležitým štádiom legislatívneho procesu, pretože jednak informuje verejnosť o pripravovaných zmenách v určitej právnej regulácii a zároveň umožňuje na základe konštruktívnych pripomienok a návrhov právny predpis ovplyvniť. V pripomienkovom konaní možno poukázať aj na nedostatky súvisiace s uplatňovaním právneho predpisu, ktorých úprava je v pripravovanom právnom predpise navrhovaná inak, čoho výsledkom môže byť dosiahnutie kompromisného riešenia.

Verejnosť sa do pripomienkového konania zapája a súčasne je toto konanie verejné v tom, že všetky pripomienky sú zverejnené na stránke www.slov-lex.sk. Umožňuje to komukoľvek pripomienku nielen uplatniť, ale aj si prečítať to, ktorý subjekt aké pripomienky uplatnil. Je to nástroj demokratickej kontroly legislatívneho procesu, v ktorom sú jednotlivé zmeny identifikovateľné, resp. stotožniteľné s ich pôvodom.

Poslanecké návrhy zákonov nepodliehajú pripomienkovému konaniu pred ich predložením národnej rade. Poslanecký návrh zákona je nástroj, ktorý verejnosť vylučuje z možnosti ho pripomienkovať všeobecne, ale v závislosti od predmetu úpravy aj špeciálne vo vzťahu k odbornej verejnosti.

V nami skúmanom prípade bola predmetom poslaneckého návrhu zákona novela zákona o prokuratúre. Postavenie Generálnej prokuratúry SR v pripomienkovom konaní je dané tým, že ak predkladateľ návrhu zákona zásadné pripomienky týkajúce sa jej vecnej pôsobnosti neakceptuje, musí ich s Generálnou prokuratúrou SR prerokovať na rozporovom konaní. Ak rozpor odstránený nebude, nie je to prekážka pre predloženie návrhu zákona na rokovanie vlády aj s rozporom, ale táto skutočnosť sa musí výslovne uviesť. Ide o silný signál o tom, že návrh zákona nie je dobrý z pohľadu toho, koho vecnej pôsobnosti sa týka.

Pripomienkové konanie ako predvídateľné štádium predparlamentnej etapy legislatívneho procesu u poslaneckého návrhu zákona chýba. Ak ide o zmeny týkajúce sa prokuratúry alebo prokurátorov, je prirodzené, že Generálna prokuratúra SR sa k nim v pripomienkovom konaní vyjadrí. Táto možnosť je jej upretá, ak sa pripomienkové konanie vzhľadom na zvolenú formu zákonodarnej iniciatívy nekoná. Pričom platí, ako je uvedené vyššie, že navrhovateľ nie je povinný pripomienky Generálnej prokuratúry SR akceptovať a ich uplatnenie a neakceptovanie nie je prekážkou predloženia návrhu zákona na rokovanie vlády a následnej do národnej rady. Iné ale je, ak na názor Generálnej prokuratúry SR predkladateľ ani nie je zvedavý. Tým sa ale zasahuje do verejnosti, otvorenosti a transparentnosti legislatívneho procesu, ktorý by mal mať deliberatívny a nie nariaďovací charakter. Je legitímne uplatnené pripomienky odmietnuť, najmä po vecnom rozporovom konaní, v ktorom pripomienkujúci subjekt svoje pripomienky vecne neobhájil. Nie je ale legitímne rozpravu úplne vylúčiť.

Návrh zákona je v predparlamentnej etape legislatívneho procesu prerokovaný odbornou verejnosťou v Legislatívnej rade vlády. Legislatívna rada vlády je stálym poradným a koordinačným orgánom vlády v oblasti legislatívy. Prerokovanie návrhu zákona v Legislatívnej rade vlády, ktoré je síce neverejné, predstavuje v predparlamentnej etape legislatívneho procesu zásadný prvok, pretože definitívne vyrieši všetky sporné legislatívne a iné právne otázky, ktoré je možné do jej rokovania v návrhu zákona identifikovať. Do vlády na schválenie sa návrh zákona predkladá očistený od všetkých právnych nedostatkov. Tento zásadný moment legislatívneho procesu pri poslaneckých návrhoch zákonov chýba.

III. Parlamentná etapa legislatívneho procesu

Princíp suverenity ľudu ako základný východiskový princíp formy vlády Slovenskej republiky sa prejavuje najvýraznejšie v postavení národnej rady, ale neobmedzuje sa len na jej kreovania a jej legitimitu, ale týka sa aj postavenia národnej rady ako jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu Slovenskej republiky pri výkone jej ústavodarnej a zákonodarnej právomoci. Demokratická legitimita národnej rady sa nevyčerpáva len jej zvolením, ale musí byť materiálne prítomná počas celého volebného obdobia pri výkone ústavných právomocí parlamentu, osobitne pri prijímaní zákonov.

Z toho vyplýva základná požiadavka na výkon ústavodarnej a zákonodarnej právomoci národnej rady, a to, že táto ako orgán s najvyššou demokratickou legitimitou môže rokovať o návrhu zákona len takým spôsobom, že výsledkom rokovania o návrhu zákona bude zákon v znení, ktoré môžu občania a ostatné subjekty vzhľadom na predchádzajúci priebeh legislatívneho procesu spravodlivo očakávať.

Prerokovanie návrhu zákona v národnej rade je z hľadiska toho, či ide o poslanecký návrh zákona, alebo o vládny návrh zákona v zásade rovnaké. Každý návrh zákona prechádza postupne troma čítaniami, ktoré umožňujú jeho prerokovanie, posúdenie a prípadnú zmenu. Požiadavky na transparentnosť parlamentnej etapy legislatívneho procesu sú pri všetkých návrhoch zákonov rovnaké.

Vo vzťahu k prvému čítaniu platí, že podľa § 71 a 72 rokovacieho poriadku sa podaný návrh zákona zverejňuje na webovom sídle národnej rady. Zverejnenie podaného návrhu zákona na webovom sídle národnej rady je rozhodujúcim okamihom pre počítanie 15-dňovej lehoty na zaradenie podaného návrhu zákona do programu jej najbližšej schôdze. Mení sa význam 15-dňovej lehoty, ktorá už neslúži na to, resp. len na to, aby sa s podaným návrhom zákona mohli oboznámiť poslanci národnej rady, čo bol jej význam vtedy, ak sa počítala od doručenia návrhu zákona poslancom národnej rady. Zmyslom tejto lehoty je, aby sa s podaným návrhom zákona mohli oboznámiť všetci, resp. ktokoľvek. Už to nie je vyhradené len pre poslancov národnej rady, aj keď je nepochybné, že ich zoznámenie s podaným návrhom zákona je zásadné, pretože oni budú o ňom rozhodovať.

Požiadavka transparentnosti a otvorenosti rokovania národnej rady sa teda prejavuje v tom, že každý návrh zákona sa musí zverejniť na webom sídle národnej rady najmenej 15 dní pred schôdzou národnej rady, na ktorej sa uskutoční jeho prvé čítanie.

Počas rokovania schôdze národnej rady sa k prerokúvaným návrhom zákonov na jej webovej stránke ďalej zverejňujú všetky dokumenty súvisiace s príslušným bodom programu. Ide o rozhodnutie jej predsedu, spoločnú správu výborov, pozmeňujúce a doplňujúce návrhy poslancov z rozpravy, návrh uznesenia a iné.

Po prvom čítaní, ak národná rada rozhodne, že prerokuje návrh zákona v druhom čítaní, sa prejaví v zásade jediný rozdiel medzi návrhmi zákonov z hľadiska subjektu zákonodarnej iniciatívy.

Napriek tomu, že právo zákonodarnej iniciatívy poslancov a výborov je originálne a nie je závislé a podmienené postojom vlády, je to v konečnom dôsledku vláda, ktorá bude zákon v prípade jeho schválenia vykonávať. Rokovací poriadok upravuje postavenie vlády voči zákonodarnej iniciatíve poslancov a výborov tak, že ak návrh zákona podajú výbory alebo poslanec, a ak návrh zákona spĺňa ustanovené náležitosti, a národná rada sa uzniesla, že ho prerokuje v druhom čítaní, predseda národnej rady doručí návrh zákona vláde a požiada ju o zaujatie stanoviska v lehote do 30 dní.

Vláda nie je povinná stanovisko zaslať. Stanovisko vlády má význam v situácii, ak je jeho zaujatie významné preto, lebo vláda ním chce oznámiť svoj postoj k návrhu zákona, a to v zásade kladný alebo záporný. Rokovací poriadok neupravuje, ako má stanovisko vlády vyzerať a z akého hľadiska má byť spracované. Predmetom stanoviska vlády preto môžu byť tak skutočnosti vecnej, ako aj legislatívnej povahy.

Ak predseda národnej rady požiada vládu o stanovisko k poslaneckému návrhu zákona, Úrad vlády SR určí podľa pôsobnosti ministerstiev alebo iných ústredných orgánov štátnej správy predkladateľa. Ten prerokuje svoje stanovisko k poslaneckému návrhu zákona s podpredsedom vlády, ministerstvami a Úradom vlády SR v pripomienkovom konaní. Dôležité je preto si uvedomiť, že predmetom pripomienkového konania nie je vlastný návrh zákona, ale stanovisko príslušného ministerstva k nemu. Nejde preto o náhradu riadneho pripomienkového konania k návrhu zákona.

Vláda zašle stanovisko predsedovi národnej rady. Ak vláda v 30-dňovej lehote nezaujme stanovisko, rokuje sa o návrhu zákona aj bez tohto stanoviska. Ak vláda doručí stanovisko dodatočne, možno ho v procese rokovania o návrhu zákona zohľadniť. Bez zjavného zmyslu by bolo zaslanie stanoviska vlády, ak by už návrh zákona bol schválený. Vyjadrenie a stanovisko vlády, resp. jeho absencia, nie je podmienkou zaradenia návrhu zákona do programu schôdze národnej rady. Lehota 30 dní na zaujatie stanoviska vlády k predloženému návrhu zákona je lehota poriadková a jej plynutie nemá vplyv na určenie programu schôdze národnej rady. Vláda teda nemá právomoc rozhodnúť, alebo ovplyvniť to, či predložený návrh zákona bude predmetom druhého a tretieho čítania na naplánovaných schôdzach národnej rady, resp. zaradenie do ich programu oddialiť nedoručením svojho stanoviska. Národná rada prerokuje návrh zákona bez stanoviska vlády.

Ak by vláda zaujala k návrhu zákona nesúhlasné stanovisko, toto nemá pre poslancov a pre národnú radu záväznosť. Ak by vláda s predloženým návrhom zákona súhlasila s pripomienkami, tieto nie sú pre predkladateľa návrhu zákona a národnú radu záväzné a neexistuje povinnosť sa týmto stanoviskom a pripomienkami v ňom obsiahnutými zaoberať. Príprava stanovisko vlády k poslaneckému návrhu zákona teda vytvára priestor pre určité zapojenie odbornej, ale aj každej, verejnosti, ale pripomienkové konanie k návrhu zákona to nenahrádza.

Možnosť prezentovania postojov, pripomienok a návrhov verejnosti je v parlamentnej etape legislatívneho procesu daná počas rokovania výborov národnej rady o návrhu zákona. Tieto sú verejné a umožňujú nielen účasť, ale za podmienok daných rokovacím poriadkom aj aktívne prezentovanie postoja osôb, ktoré nie sú poslanci národnej rady.

Rokovanie o návrhu zákona vo výboroch v druhom čítaní vytvára určitý priestor pre prezentáciu názorov a postojov k návrhu zákona zo strany verejnosti s možnosťou ovplyvniť legislatívny proces a iniciovať zmeny a doplnenia v predloženom návrhu zákona, ale iba prostredníctvom poslancov národnej rady.

IV. Postavenie prokuratúry podľa Ústavy Slovenskej republiky

Iba o máloktovej zložke štátneho mechanizmu sa po historických premenách v strednej a východnej Európe viedlo a vedie toľko diskusií ako o prokuratúre. Predmetom diskusie je najmä to, či to má byť orgán plniaci úlohy výlučne v trestnom konaní, alebo má okrem funkcií v trestnom konaní plniť aj úlohy v občianskoprávnej oblasti, prípadne aj úlohy v tzv. netrestnej oblasti mimosúdnej, ktorá predstavuje zásah do administratívneho práva.^[6]

V krajinách strednej a východnej Európy je hľadanie miesta prokuratúry v ústavnom systéme prirodzenou reakciou na postavenia a úlohy prokuratúry v socialistickej, totalitnej spoločnosti. V období komunistického štátu nadobudla prokuratúra právomoci všeobecného kontrolného orgánu či akéhosi „nadorgánu“, zodpovedajúceho boľševickej predstave o účinnej represívnej inštitúcii, ktorá je všeobecným a efektívnym nástrojom nielen štátnej kontroly a štátneho teroru, ale aj straníckej kontroly nad celou spoločnosťou a štátom. Prokuratúra stála nielen nad exekutívou, ale aj súdnictvom a, pravda, fakticky aj nad zákonodarstvom. Aj keď spoločne s tajnou službou a komunistickým aparátom vykonávala štátny teror proti vlastným občanom, podľa zákona malo byť jej úlohou strážiť zákonnosť.^[7]

Ústavná úprava prokuratúry je už na prvý pohľad charakteristická dvoma znakmi – (i) ide o úpravu, ktorá je z hľadiska štruktúry Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) zaradená do ôsmej hlavy,

inak povedané, nie je súčasťou ani piatej hlavy (Zákonodarná moc), ani šiestej hlavy (Výkonná moc) a ani siedmej hlavy (Súdna moc) a (ii) súčasne ide o úpravu, ktorá je až prekvapivo stručná a v troch článkoch (čl. 149 až 151) obsahuje spolu presne tri vety.

Podľa čl. 149 ústavy, prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb a štátu. Na čele prokuratúry je podľa čl. 150 ústavy generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident na návrh národnej rady. Ústava v čl. 151 obsahuje blanketovú normu, podľa ktorej podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry ustanoví zákon.

Ak by sme nahliadli do ústavy spred jej novelizácie ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. všimli by sme aj tretí znak, a totiž, že prokuratúra bola vo ôsmej hlave sama, opustená na konci ústavy, tak trochu ako za trest. Od roku 2001 jej už na konci ústavy robí spoločnosť verejný ochranca práv.

Zaradenie prokuratúry do osobitnej hlavy ústavy a jej stručná ústavná úprava sa stali vďačným zdrojom permanentného hľadania a snahy o vymedzenie jej miesta v ústavnom systéme Slovenskej republiky.^[8]

Ústava nezaraďuje prokuratúru medzi orgány výkonnej moci v šiestej hlave, ani medzi orgány súdnej moci v siedmej hlave. Ústava zákonite a nevyhnutne nezaraďuje prokuratúru ani do zákonodarnej moci v piatej hlave.^[9] Takéto zaradenie prokuratúry vyplýva z toho, že prokuratúra nemá zákonodarnú právomoc (nevydáva prvotné právne normy), nemá ani súdnu právomoc (nerozhoduje spory v mene štátu), ale nemá ani výkonnú právomoc (neukladá právne sankcie osobám, ktoré sa dopustili porušenia právnych predpisov, nedozerá na účelnosť a efektívnosť vykonávaných rozhodnutí, ale len na ich zákonnosť).

Prokuratúru je potrebné považovať za orgán fungujúci v rámci trojdelenia štátnej moci, ktorý nie je možné bez výhrad zaradiť do žiadnej z troch mocí. Ústavný súd ku klasickej horizontálnej delbe moci v ústavnom systéme Slovenskej republiky o. i. vyslovil, že „pod delbou moci nerozumie len formálne rozdelenie na moc zákonodarnú, moc výkonnú a moc súdnu, ktorým sa s ohľadom na obsah ústavy napokon ani nevyčerpávajú všetky ústavou zriadené štátne orgány, pretože nezahŕňa napr. postavenie Národnej banky Slovenska, Najvyššieho kontrolného úradu, prokuratúry, verejného ochranca práv či Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Podstatou tejto delby je, naopak, rozdelenie jednotlivých právomocí v rámci ústavného systému medzi viac orgánov za súčasnej existencie účinných mechanizmov, ktoré prostredníctvom vzájomnej účasti na výkone týchto právomocí alebo možnosti následnej kontroly bránia ich zneužitiu“.^[10]

Prokuratúra je orgán, ktorý nesie niektoré znaky výkonnej moci (najmä v tzv. netrestnej oblasti) a aj súdnej moci (najmä vo vzťahu k oprávneniam v trestnom konaní), ale v sústave ústavných orgánov Slovenskej republiky si zachováva postavenie samostatného špeciálneho orgánu podieľajúceho sa na ochrane zákonosti.

Prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. V zmysle ústavnej a zákonnej úpravy je prokuratúra samostatná, hierarchicky usporiadaná jednotná sústava štátnych orgánov na čele s generálnym prokurátorom, do pôsobnosti ktorej patrí ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb a štátu, a v ktorej pôsobia

prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti. Z tejto charakteristiky tiež vyplýva, že prokuratúra pôsobí ako univerzálny orgán ochrany práva a neobmedzuje svoju činnosť len na presadzovanie záujmov štátu, či na pôsobenie v oblasti trestného práva.

O prokuratúre možno konštatovať, že rozsahom jej kompetencií je to prokuratúra románskeho modelu. Tu však narážame na absenciu znaku nezávislosti, ktorým prokuratúra v Slovenskej republike nedisponuje, a ktorý je charakteristický pre prokuratúry románskeho modelu. Na druhej môžeme identifikovať, že ide o prokuratúru, ktorá nie je súčasťou výkonnej moci a cez osobu generálneho prokurátora je zodpovedná parlamentu.

Ústavný súd sa k nezávislosti prokuratúry vyjadril už v prvých rokoch existencie samostatnej Slovenskej republiky: „Podľa čl. 149 ústavy „prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu“. Tento článok definuje kompetencie a postavenie prokuratúry v ústave stručne. Ôsma hlava ústavy nevymedzuje postavenie prokuratúry, jej pôsobnosť a formy plnenia, ale jej blanketové ustanovenia odkazujú na zákon. V článku 151 ústavy je použitý termín „podrobnosti“, ktorý navrhovateľ chápe tak, že v zákone o prokuratúre nesmie ísť o „významnú zmenu v charaktere orgánu zakotvenú v článku 149 ústavy“. ... Prokuratúra ako orgán presadzujúci ochranu práv a zákonom chránených záujmov má svoje miesto v systéme štátnych orgánov a má svoju nezastupiteľnú funkciu. Túto funkciu s kompetenciami, ktoré jej dáva zákon, môže plniť bez toho, aby sa jej pridával prívlastok nezávislosť. Ústavodarca nezávislosť prisúdil len určitým orgánom a výslovne to ustanovil v ústave. U orgánov, kde nezávislosť nechce priznať, v ústave ju neuvádza. Odporovalo by ústave priznať ju prokuratúre obyčajným zákonom.“.^[11]

Ústava nepriznala prokuratúre znak nezávislosti. Ústava tým vytvorila potenciálne priestor na takú zákonnú úpravu postavenia prokuratúry, ktorá by mohla obsahovať prvky jej závislosti napr. od výkonnej moci. Zákonodarca však v roku 2001 prijal nové zákony o prokuratúre a o prokurátoroch, ktoré fakticky posilnili nezávislé postavenie prokuratúry tým, že sa podstatne sťažili podmienky odvolania generálneho prokurátora, ktorý zaručuje nezávislé postavenie všetkých prokurátorov, pretože ich menovanie a odvolávanie z funkcie má výlučne v rukách generálny prokurátor. Platí teda rovnica, že prokuratúra a prokurátori sú nezávislí v tom rozsahu, ako je nezávislý generálny prokurátor.

Také postavenie prokuratúry, ktorá nie je podriadená výkonnej moci dáva prokuratúre objektívnu možnosť vykonávať nezávislý dozor nad zákonnosťou postupu polície a pri zastupovaní verejnej obžaloby pred súdom presadzovať záujmy štátu, ale bez ohľadu na politické ciele a politické presvedčenie vlády na jednej strane, ale tiež bez ohľadu na záujmy predstaviteľov súdnej moci.

Prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie. Pri výkone svojej pôsobnosti je prokuratúra povinná využívať všetky zákonné prostriedky tak, aby sa bez akýchkoľvek vplyvov zabezpečila dôsledná, účinná a rýchla ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

Na základe činnosti prokuratúry možno konštatovať, že prokuratúra vykonáva svoje funkcie nezávisle od iných štátnych orgánov, a to aj napriek absencii výslovnej úpravy jej nezávislosti v ústave.

V. Ako procesne pristupovať k zmenám v právnej úprave postavenia prokuratúry a prokurátorov

Právomoc a postavenie prokuratúry je v ústave veľmi všeobecné a v zásade umožňuje zákonodarcovi upraviť nielen kompetencie prokuratúry, ale podľa čl. 151 ústavy aj podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry. Ústava výslovne zakotvila len postavenie generálneho prokurátora, ktorého umiestnila na čelo celého systému orgánov prokuratúry a vymedzila zdroje jeho legitimacy.

A práve takéto rámcové a stručné vymedzenie prokuratúry v ústave je východiskom k záverečnej úvahe o (ne)vhodnosti poslaneckého návrhu zákona na úpravu jej postavenia a postavenia jej prokurátorov.

Ústava vymedzuje prokuratúru ako ústavný orgán, ktorý chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. K tomu, ako túto ochranu poskytuje už ústava nehovorí nič, ale v rozsahu vymenúvania a odvolávania prokurátorov, ich práv a povinností a organizácie samotnej prokuratúry odkazuje na podrobnosti v zákone. Ústavnou úlohou prokuratúry je chrániť práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Ústava síce nepredpokladá, že by zákonodarca mal zákonom ustanoviť nejaké podrobnosti o tom, ako má prokuratúra reálne chrániť práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu, teda napríklad, akými právomocami takáto prokuratúra disponuje, ale v zásade možno pripustiť, že z čl. 151 sa dá vyvodiť aj to, že súčasťou zákonnej úpravy podrobností o právach, povinnostiach, vymenúvaní a odvolávaní prokurátorov a o organizácii prokuratúry je aj úprava jej právomocí.

Trochu detailnejšia je ústava u generálneho prokurátora, u ktorého výslovne ustanovuje jeho miesto v organizácii prokuratúry, zdroje jeho legitimacy a jeho oprávnenie podať návrh na začatie konania na ústavnom súde.

Svojím obsahom a rozsahom sa ústavná úprava prokuratúry a generálneho prokurátora ako jej najvyššieho predstaviteľa odlišuje od iných ústavných orgánov. U nich je predmetom ústavnej úpravy napríklad –

- predpoklady pre ustanovenie do funkcie (napr. čl. 61 ods. 2, č. 69, čl. 74 ods. 2, čl. 101 ods. 3 až 7, čl. 134 ods. 3),
- podmienky výkonu funkcie (napr. čl. 61 ods. 4, čl. 77, č. 78, čl. 103),
- dĺžku funkčného, resp. volebného obdobia (napr. čl. 61 ods. 3, č. 69, čl. 74 ods. 2, čl. 101 ods. 2),
- spôsob, resp. podmienky ukončenia výkonu funkcie (napr. čl. 61 ods. 3, č. 81, čl. 81a, čl. 106, čl. 107, čl. 138),
- vymedzenie ich právomocí, zodpovedností a úloh (napr. čl. 60 ods. 1, č. 62, čl. 68, čl. 71, čl. 80, čl. 86, čl. 89 ods. 2, čl. 102 ods. 1, čl. 119, čl. 120, čl. 123, čl. 124 až 129a). [\[12\]](#)

Prokuratúra je ústavný orgán a generálny prokurátor je ústavný činiteľ. Ústava ale na rozdiel od iných ústavných orgánov, či ústavných činiteľov v prípade prokuratúry a generálneho prokurátora neupravuje a neustanovuje tie komponenty ich postavenia, ktoré pri iných ústavných orgánoch, resp. ústavných

činiteľoch tradične upravuje. kým pri zákonných orgánoch verejnej moci (napr. Slovenská obchodná inšpekcia a pod.) je namieste, aby bolo ich postavenie upravené v zákone, pri ústavnom orgáne je to skôr anomália. Úprava postavenia ústavného orgánu, resp. ústavného činiteľa aspoň v rozsahu predpokladov pre ustanovenie do funkcie, podmienok výkonu funkcie, dĺžky funkčného obdobia, spôsobu, resp. podmienok ukončenia výkonu funkcie, či vymedzenia právomocí, zodpovedností a úloh by mala mať ústavný charakter. Ak je preto postavenie prokuratúry, prokurátorov a v podstate aj generálneho prokurátora upravené v zákone, je potrebné k tejto formálne zákonnej úprave pristupovať materiálne tak, ako keby išlo o úpravu ústavnú. Jej formálne zákonný charakter umožňuje jej ľahšiu zmenu bez potreby dosiahnutia ústavnej väčšiny, ale práve preto by k jej zmene mal zákonodarca pristupovať s o to väčšou zdržanlivosťou.

Pri ústavnom zákone sa predpokladá zhoda, a teda z opaku vyvažovanie, medzi vládnu väčšinou v parlamente a opozíciou. Klasická delba moci je tu nahradená delbou moci po línii vládnej väčšiny a opozičnej menšiny. Pri zákone tomu tak nie je a v zásade zhoda s opozičnou menšinou na jeho prijatie potrebná nie je. Tým ani nedochádza k efektívnemu vyvažovaniu a kontrole vládnej väčšiny. ak ide ale o úpravu, ktorá je síce formálne zákonná, ale fakticky má ústavný charakter v tom, že upravuje inštitúty inak upravené v ústave, je potrebné hľadať aspoň nejaký kontrolný, vyvažovací mechanizmus. A tým by mohla byť práve delba legislatívnej činnosti tak, že návrhy takýchto zákonov by pripravovala (iba) vláda a podrobila by ich riadnemu predparlamentnému legislatívnemu procesu, so zapojením verejnosti, osobitne odbornej verejnosti v otvorenom, deliberatívnom procese a národná rada by ich schvaľovala.

Význam toho, aby bola vláda iniciátorom zmien v postavení prokuratúry a prokurátorom je tak v tom, že tento spôsob zákonodarnej iniciatívy umožňuje riadnu prípravu návrhu zákona a jeho riadne prerokovanie.

Záver

Otvorené vládnutie je v 21. storočí prirodzenou súčasťou materiálneho právneho štátu, ktorý nielen formálne odvodzuje svoju legitimitu od ľudu ako zdroja moci, ale umožňuje občanom a ďalším dotknutým subjektom aj reálnu účasť na správe verejných vecí a na formovaní verejnej politiky a verejných rozhodnutí.

Transparentný a otvorený legislatívny proces je súčasťou otvoreného vládnutia. Predpokladá zapojenie verejnosti aj do tejto oblasti verejnej politiky. V dobe silnej emancipácie seabavedomej občianskej spoločnosti vybavenej vyspelými informačnými technológiami by neprizvanie, či dokonca vylúčenie verejnosti z legislatívneho procesu už ani nebolo možné.

Verejnosť dnes nemá možnosť vyjadrovať sa k návrhom zákonov, ktoré podali poslanci Národnej rady SR a výbory Národnej rady SR. Možnosť verejnosti vyjadrovať sa k týmto návrhom je len prostredníctvom pripomienkového konania k návrhu stanoviska vlády k takémuto návrhu zákona. Nejde preto o bezprostredný vzťah medzi podaným návrhom zákona a jeho predkladateľom na jednej strane a pripomienkujúcou verejnosťou na strane druhej, ale o sprostredkovaný vzťah, kde pripomienky vyhodnocuje príslušné ministerstvo z hľadiska svojich záujmov a predstáv o znení zákona.

Legitímne ústavné právo poslancov predkladať návrhy zákonov, a tým iniciovať legislatívny proces s cieľom formovať právny poriadok Slovenskej republiky nie je formálne limitované. S výnimkou návrhu

zákona o štátnom rozpočte môže byť predmetom poslaneckej zákonodarnej iniciatívy akákoľvek oblasť spoločenských vzťahov. Na príklade postavenia prokuratúry v ústavom systéme Slovenskej republiky a jeho ústavného vyjadrenia sme sa pokúsili poukázať na to, že pri absencii formálnych existujú vecné limity poslaneckej zákonodarnej iniciatívy.

Použité informačné zdroje

BENEČ, Š.: Nezávislosť prokuratúry. In: *Právny obzor*, 86, 2003, č. 2.

DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2007, ISBN 80-89122-38-8.

HOFFMANN, M.: *Prokuratúra SR – orgán ochrany práva*. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2010, ISBN 978-80-8944-730-5.

OROSZ, L.: Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky. Niekoľko kritických poznámok. In: *Právny obzor*, 86, 2003, č. 2.

PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : Právnická fakulta UK, 1999, ISBN 80-7160-113-6.

SVÁK, J.: *Organizácia a činnosť orgánov ochrany práva*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PF UK, 1995, ISBN 80-7160-078-4.

SVÁK, J. – BALOG, B. – POLKA, L.: *Orgány ochrany práva*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-80-8168-698-6.

SVÁK, J. – SURMAJOVÁ, Ž. – BALOG, B.: *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, ISBN 978-80-8168-528-6.

ŠRAMEL, B.: Ústavné postavenie prokuratúry SR a niektoré otázky týkajúce sa jej nezávislosti. In: *Justičná revue*, 64, 2012, č. 1.

ŠRAMEL, B.: Prokuratúra SR vo svetle medzinárodnoprávných dokumentov. In: *Justičná revue*, 64, 2012, č. 2.

Poznámky pod čiarou

[1] Dostupné na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/241/20200908>.

[2] Čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

[3] OROSZ, L.: Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky. Niekoľko kritických poznámok. In: *Právny obzor*, 86, 2003, č. 2, s. 126-127.

[4] SVÁK, J. – SURMAJOVÁ, Ž. – BALOG, B.: *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 15 – 16.

[5] SVÁK, J. – SURMAJOVÁ, Ž. – BALOG, B.: *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 82 – 83.

[6] Nakoniec, dôkazom toho, že nejde ide o akademické diskusie je aj skutočnosť, že počas rokovania Národnej rady SR o vládnom návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, parlamentná tlač 270, bol neúspešne predložený pozmeňujúci a doplňujúci návrh na zmenu čl. 149 Ústavy SR tak, že podľa navrhovaného odseku 1 „(1) Prokuratúra Slovenskej republiky zastupuje verejnú obžalobu v trestnom konaní pred súdom a vykonáva ďalšie úlohy, ak tak ustanoví zákon.“ a podľa navrhovaného odseku 2 „(2) Verejnú kontrolu nad činnosťou prokuratúry vykonáva parlament a vláda alebo v jej mene člen vlády; podrobnosti ustanoví zákon.“.

[7] PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : Právnická fakulta UK, 1999, s. 88.

[8] Napríklad, ale nielen, SVÁK, J. – BALOG, B. – POLKA, L.: *Orgány ochrany práva*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, ŠRAMEL, B.: Ústavné postavenie prokuratúry SR a niektoré otázky týkajúce sa jej nezávislosti. In: *Justičná revue*, 64, 2012, č. 1, HOFFMANN, M.: *Prokuratúra SR – orgán ochrany práva*. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2010, SVÁK, J.: *Organizácia a činnosť orgánov ochrany práva*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PF UK, 1995, BENEČ, Š.: Nezávislosť prokuratúry. In: *Právny obzor*, 86, 2003, č. 2, ŠRAMEL, B.: Prokuratúra SR vo svetle medzinárodnoprávných dokumentov. In: *Justičná revue*, 64, 2012, č. 2.

[9] DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2007, s. 1120.

[10] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

[11] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/96.

[12] Vo všetkých prípadoch ide iba o demonštratívny výpočet ustanovení ústavy.