***Upozornenie prokurátora ako jeden
z prostriedkov prokurátorského dozoru
v oblasti verejnej správy***
***Notification of the Prosecutor as One
of the Means of Prosecuting Supervision
in the Area of Public Administration***

MIROSLAV FELCAN¹

MICHAL KADÁČEK²

Abstrakt

Cieľom príspevku je preskúmať a analyzovať upozornenie prokurátora, ktorým prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. Príspevok nemá za cieľ poskytnúť len opis aktuálneho právneho stavu, ale autori sa snažia poukázať aj na určité problematické miesta právnej úpravy „*de lege lata*“ ako aj na viaceré nejasné teoreticko-aplikačné otázky, ktorých analýza a zodpovedanie je obsahovou súčasťou predmetného príspevku. V nadväznosti na takto spracovanú problematiku ponúkajú teda autori v príspevku aj určité odporúčania a návrhy, ktoré by „*pro futuro*“ mohli nájsť svoje uplatnenie nie len v právnej úprave upozornenia prokurátora, ale aj v rovine praktickej činnosti prokurátorov pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonnosti vo verejnej správe.

Kľúčové slová

upozornenie prokurátora, konanie o upozornení prokurátora, dozor prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, prokurátor

Abstract

The aim of the contribution is to examine and analyse prosecutor's notice by which prosecutor performs supervision of compliance with the law and generally binding legal regulations by public administration. The contribution's aim is not just a description of current legal state but in addition of that the authors try to make reference to problem issues of the legislation *de lege lata* as well as several unclear theoretical and application questions whose analysis and answering is part of the content of this contribution. In connection with processed issues the authors offer certain recommendations and propositions which could *pro futuro* find its application not only in the legal regulation of the prosecutor's notice, but also in the case of supervision of compliance with the legitimacy in public administration.

1 plk. doc. JUDr. Miroslav Felcan, PhD., LL.M., Katedra správneho práva, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Sklabinská 1, 835 17 Bratislava 35, e-mail: miroslav.felcan@minv.sk

2 Mgr. et Mgr. Michal Kádáček, externý doktorand, Katedra správneho práva, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Sklabinská 1, 835 17 Bratislava 35, e-mail: michalkadacek@gmail.com, advokátsky koncipient, KRAKOVSKÝ & PARTNERS, s.r.o., Záhradnícka 27, 811 07 Bratislava, e-mail: kadacek@advocat.sk

Key words

the prosecutor's notice, the prosecutor's notice procedure, the prosecutor's supervision of compliance with the law by public authorities, prosecutor

DOI

<http://dx.doi.org/10.37355/fvpk-2021/1-06>

Úvod do problematiky

Orgány verejnej správy plnia v rámci výkonu verejnej správy celý rad významných úloh v rôznych sférach a oblastiach svojej pôsobnosti. Úlohy a funkcie, za účelom naplňania ktorých bola orgánom verejnej správy právnym poriadkom Slovenskej republiky zverená ich pôsobnosť v jednotlivých oblastiach môžu byť účinne a efektívne dosiahnuté len za podmienky bezpodmienečnej akceptácie dodržiavania zákonnosti ako aj základných princípov, na ktorých je budovaná verejná správa v Slovenskej republike. Práve porušovanie zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov a nečinnosť orgánov verejnej správy predstavujú negatívne javy vo verejnej správe, ktoré sú v hrubom rozpore nie len so zásadou zákonnosti, ale aj s princípom dobrej verejnej správy, s princípom právnej istoty ako aj mnohými ďalšími princípmi, ktoré sa vzťahujú na oblasť verejnej správy. Potreba a nevyhnutnosť dodržiavania zákonnosti vo verejnej správe platí, nie len s poukazom na vyššie uvedené, ale aj s ohľadom na to, že orgány verejnej správy pri výkone svojej pôsobnosti často krát zasahujú do základných práv a slobôd fyzických ako aj právnických osôb, ukladajú im rôzne povinnosti a taktiež s ohľadom na to, že sa účastníci administratívneho konania stretávajú pri výkone verejnej správy s neochotou, zbytočnými prietahmi a nečinnosťou orgánov verejnej správy, ktorá im môže v konečnom dôsledku spôsobiť nežiaducu ujmu.³

Je teda zrejmé a nepochybné, že v nadväznosti na zložitost' a rozmanitosť úloh, ktoré plní verejná správa v demokratickom a právnom štáte musí samotný štát prostredníctvom svojho vnútroštátneho poriadku vytvárať určité mechanizmy a teda akúsi „postupnosť krokov“, využitím ktorých si jednotlivé spravované subjekty budú môcť nie len uplatniť svoje práva a právom chránené záujmy, ale aj využitím ktorých bude týmto subjektom určitým spôsobom garantovaná právnym poriadkom priznaná možnosť domôcť sa reálneho a včasného plnenia im priznaných oprávnení v súlade s právnym poriadkom, respektíve mechanizmy, ktorých úlohou je vo verejnom záujme predchádzať porušeniu zákonnosti vo verejnej správe, zabezpečiť odstránenie tohto negatívneho javu v prípade jeho zistenia a obnoviť porušené práva fyzických a právnických osôb.⁴

Neoddeliteľnou súčasťou týchto mechanizmov, ktoré sú súčasťou nášho právneho poriadku je aj dozor prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy,

3 BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK a kol. *Správny súdny poriadok: Komentár*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1196.

4 CEPEK, B. a J. HASANOVÁ. *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 432.

ktorý zohráva nezastupiteľnú úlohu predovšetkým pri eliminácii nezákonnosti a nečinnosti orgánov verejnej správy.⁵ Práve upozornenie prokurátora predstavuje jeden z prostriedkov prokurátorského dozoru aplikáciou ktorého reaguje prokurátor na protiprávny postup orgánov verejnej správy pri vydávaní zákonom *expressis verbis* stanovených právnych aktov alebo na nečinnosť orgánov verejnej správy.

Ešte pred tým, ako pristúpime k analýze jednotlivých zákonných ustanovení, ktoré vytvárajú základný právny rámec úpravy upozornenia prokurátora *de lege lata*, považujeme za mimoriadne vhodné a účelné pre lepšie pochopenie problematiky hneď v samotnom úvode príspevku bližšie precizovať, charakterizovať poslanie prokuratúry Slovenskej republiky, ako aj jednotlivé základné pojmy a inštitúty, ktoré so spracovanou problematikou bezprostredne súvisia. V zmysle článku 149 Ústavy Slovenskej republiky je poslaním prokuratúry „ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb a štátu“. Z dikcie tohto článku vyplýva, že prokuratúra nie je v našom právnom poriadku kreovaná len ako orgán verejnej žaloby, ale ako univerzálny orgán ochrany objektívneho práva. Prokuratúra sa ako orgán *sui generis* plniaci viaceré významné funkcie, ktoré sú nevyhnutné pre zabezpečenie riadneho chodu štátu riadi vo svojej činnosti nie individuálnym záujmom, ale verejným záujmom.

Pokiaľ ide o pôsobnosť prokuratúry, jej vymedzenie je *de lege lata* predmetom právnej úpravy zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 18/2018 Z. z. (ďalej len „Zákon o prokuratúre“). V zmysle predmetnej právnej úpravy realizuje prokuratúra svoju pôsobnosť v dvoch základných oblastiach a to konkrétne v trestnej a netrestnej. Netrestnú oblasť môžeme *de lege lata* ešte ďalej rozčleniť na dva úseky a to na pôsobnosť prokurátora v civilnom procese a na dozor prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy.⁶ *Ex lege* je prokuratúra povinná v rozsahu svojej pôsobnosti vykonávať opatrenia na predchádzanie, zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti.⁷ Práve upozornenie prokurátora patrí, tak ako sme už čiastočne načrtli vyššie k právnym prostriedkom, ktorými prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. Téma príspevku je témou pertraktovanou⁸ ako aj aktuálnou, nakoľko uplynul pomerne krátky časový úsek od nadobudnutia účinnosti novely Zákona o prokuratúre, ktorá bola uskutočnená zákonom č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného

5 V zmysle načrtnutej problematiky je štát povinný vytvárať mechanizmy, ktoré budú subjektom verejnej správy garantovať právo na dobrú správu a spravodlivý proces. V podmienkach Slovenskej republiky je ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu zverená viacerým subjektom. Subjekty kontroly možno klasifikovať podľa postavenia, respektíve podľa smeru výkonu kontroly na vnútorné a vonkajšie subjekty kontroly. Prokuratúru Slovenskej republiky zaraďujeme k subjektom, ktoré vykonávajú prostredníctvom dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy vonkajšiu kontrolu vo verejnej správe.

6 ŠÚREK, S. 2011. Prokurátorský dozor vo verejnej správe – vybrané problémy. In: Občan a verejná správa (Ústavno-právne aspekty: Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 25. – 26. októbra 2007 v Košiciach. TYPOPRESS Košice-Myslava, s. 432.

7 Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, § 3 ods. 2.

8 Bližšie viď napr. ŠRAMEL, B. 2012. Netrestná pôsobnosť prokuratúry SR – nutnosť alebo prežitok? In: Justičná revue. Roč. 64, č. 8–9, s. 969–971.

mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorá sa výrazným spôsobom dotkla aj jednotlivých ustanovení o upozornení prokurátora.⁹

Zo samotného názvu príspevku vyplýva, že kľúčovým pojmom je pojem upozornenie prokurátora. Avšak s týmto pojmom bezprostredne súvisia ešte ďalšie dva pojmy, ktorých vymedzenie má mimoriadny význam v nadväznosti na tému príspevku.

Tým prvým je dozor prokurátora vo verejnej správe, ktorý môžeme vymedziť ako rozsah Zákomom o prokuratúre taxatívne stanovených oprávnení, ktorými disponuje prokurátor pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonnosti vo verejnej správe. „*Podstata prokurátorského dozoru teda spočíva v zisťovaní zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy a v prípade zistenia nesúladu so stavom predpokladaným aj v aplikácii špecifických prostriedkov dozoru.*“¹⁰

S upozornením prokurátora sa neoddeliteľne spája aj ďalší pojem – právny prostriedok dozoru. Právne prostriedky dozoru môžeme charakterizovať ako zákonom stanovené a v jeho medziach využívané nástroje, ktoré zákon zveruje prokurátorovi pri vykonávaní dozoru vo verejnej správe. De lege lata je právna úprava právnych prostriedkov dozoru obsiahnutá v § 22 Zákona o prokuratúre. In concreto § 22 ods. 1 obsahuje pozitívnu taxatívnu enumeráciu právnych prostriedkov dozoru, ku ktorým v zmysle uvedeného ustanovenia patrí: protest prokurátora, upozornenie prokurátora, správna žaloba a žaloba na správny súd podľa § 45 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení zákona č. 88/2017 (ďalej len Správny súdny poriadok alebo SSP), vstup do konania pred správnym súdom podľa § 46 Správneho súdneho poriadku. Zákon o prokuratúre však v oblasti dozoru priznáva určité oprávnenia aj generálnemu prokurátorovi.¹¹ Prostriedky dozoru môžeme rozdeliť na primárne a sekundárne. Protest a upozornenie prokurátora zaraďujeme k **primárnym prostriedkom** dozoru, ktoré prokurátor uplatňuje vo verejnom záujme vtedy, ak zistí, že došlo k porušeniu zákonnosti vo verejnej správe. Správna žaloba a žaloba na správny súd podaná podľa ustanovení Správneho súdneho poriadku patrí k **sekundárnym prostriedkom** dozoru prokurátora, ktoré ako to vyplýva už zo samotnej subsumpcie pod pojem sekundárny prostriedok, majú subsidiárny charakter. Prokurátor teda k ich uplatneniu v praxi siahne až po tom, čo aplikáciou primárneho prostriedku nedosiahol odstránenie nezákonnosti vo verejnej správe.

Upozornenie prokurátora

Upozornenie prokurátora predstavuje primárny prostriedok prokurátorského dozoru, ktorý prokurátor podáva vtedy, ak pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy zistí, že nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo v postupe orgánu verejnej správy došlo

⁹ Predmetná novela zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre nadobudla účinnosť 1. júla 2016.

¹⁰ VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 249.

¹¹ Bližšie viď § 22 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

pri vydávaní niektorého z taxatívne stanovených správnych aktov k porušeniu zákona, prípadne iného všeobecne záväzného právneho predpisu. Upozornenie prokurátora je *de lege lata* upravené v § 28 a § 29 Zákona o prokuratúre.

Z dikcie ustanovenia § 28 ods. 1 Zákona o prokuratúre¹² vyplýva, že predpokladom podania upozornenia prokurátora je teda porušenie zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu:

- v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní správneho aktu podľa § 21 ods. 1 písm. a) Zákona o prokuratúre alebo
- nečinnosťou orgánu verejnej správy.

Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že upozornenie prokurátora na rozdiel od protestu prokurátora nesmeruje voči finálnej forme činnosti orgánu verejnej správy, (priamo voči niektorému zo správnych aktov orgánov verejnej správy) ale smeruje proti nezákonnosti v postupe orgánov verejnej správy pri ich vydávaní, respektíve voči nečinnosti.¹³

Pokiaľ ide o pojem nečinnosť, legálna definícia tohto pojmu v Zákone o prokuratúre absentuje. Vo všeobecnosti však môžeme nečinnosť vymedziť ako jav, ktorý nastáva v tých prípadoch, keď orgán verejnej správy nekoná, respektíve zostane pasívny a to aj napriek tomu, že mu z obsahu jednotlivých právnych noriem vyplýva povinnosť konať v rámci jemu zverenej pôsobnosti. Z vyššie poskytnutého výkladu nečinnosti teda vyplýva, že nečinnosť je sama o sebe javom protiprávnym a nezákonným. Výkladom pojmu nečinnosť orgánu verejnej správy sa vo svojej rozhodovacej činnosti zaoberal aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý vo svojom uznesení zo dňa 27. 10. 2011, pod sp. zn. 5Sžnč 3/2011 uviedol nasledovné: „*Nečinnosťou orgánu verejnej správy sa teda rozumie jeho pasivita vo veciach, ktoré mu boli predložené na rozhodnutie, aj keď niet žiadnej zákonnej alebo faktickej prekážky na to, aby správny orgán konal a rozhodol. Nečinnosť môže spočívať v opomenutí správneho orgánu vykonať predpísaný úkon alebo v zbytočných prietáhoch v jeho postupe, ale môže spočívať aj v tom, že namiesto rozhodnutia správny orgán tvrdí nedostatok svojej právomoci a vec vybaví iba listom alebo informáciou, prípadne záznamom v spise. V poslednom prípade musí byť obsahom návrhu na začatie konanie tvrdenie, že v konaní niet žiadnej prekážky na úkony správneho orgánu, a napriek tomu správny orgán nekoná, a toto nekonanie je nečinnosťou. Nekonanie musí byť v rozpore s konkrétnym zákonným ustanovením, ktoré obsahuje príkaz pre správny orgán postupovať, konať, vykonávať určité procesné úkony a rozhodovať (k tomu pozri napr. rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 225/08, sp. zn. III. ÚS 282/08, sp. zn. III. ÚS 70/09 – www.concourt.sk).*“

V aplikačnej rovine činnosti prokurátorov v rámci výkonu dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy môžeme z hľadiska samotnej povahy podaného upozornenia kategorizovať tento prostriedok dozoru do nasledovných typov:¹⁴

12 „Prokurátor je oprávnený podať orgánu verejnej správy upozornenie na účel odstránenia porušovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, ku ktorému došlo v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní správnych aktov podľa § 21 ods. 1 písm. a) alebo jeho nečinnosťou.“

13 CEPEK, B. a J. HAŠANOVÁ. *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 321.

14 *Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. 09. 2011, sp. zn. 6SžI/2/2010.*

- **súhrnné upozornenia** – pri aplikácii tohto typu upozornenia reaguje prokurátor na nedostatky, ktoré zistil najmä pri vykonávaní metódy previerok zachovávanía zákonnosti podľa § 30 Zákona o prokuratúre.
- **upozornenie *pro futuro*** – ako to vyplýva už zo samotného označenia, účelom tohto typu upozornenia je reagovať na nedostatky a pochybenia, ktoré zistil prokurátor až po skončení administratívneho konania, s cieľom pôsobiť preventívne a zabrániť teda ďalšiemu výskytu takýchto pochybení.
- **upozornenie na protiprávnosť postupu v už začatom administratívnom konaní** – na rozdiel od predchádzajúceho typu, je účelom aplikácie tohto typu upozornenia odstrániť pochybenia v prebiehajúcom, ešte neskončenom administratívnom konaní.
- **upozornenie na nečinnosť** – tento typ upozornenia predstavuje prostriedok dozoru, ktorým prokurátor sleduje odstránenie nečinnosti orgánu verejnej správy a teda zabezpečenie toho aby orgán verejnej správy konal aktívne v súlade s obsahom príslušnej právnej normy, ktorá mu ukladá povinnosť konať.

Z bližšej charakteristiky podstaty jednotlivých typov upozornení môžeme dedukovať, že prvé dva typy upozornení majú za účel zabrániť tomu, aby sa zistené nedostatky v podobe porušení zákonov a ostatných všeobecných záväzných právnych predpisov v postupe orgánov verejnej správy pri vydávaní správnych aktov opakoali a zvyšné dva typy upozornení sledujú odstránenie protiprávneho stavu, teda porušovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe orgánov verejnej správy pri vydávaní správnych aktov alebo v dôsledku ich nečinnosti v prebiehajúcom a teda ešte neskončenom konaní.

V súvislosti so znením ustanovenia § 28 ods. 1 Zákona o prokuratúre považujeme za dôležité upriamiť pozornosť na to, že pri použití gramatickej metódy interpretácie práva by sa na prvý pohľad mohlo zdať, že podanie upozornenia prokurátora je jeho oprávnením. Avšak s využitím systematického, logického a teleologického výkladu sa prikláňame k záveru, že je to nie len oprávnenie prokurátora, ale zároveň aj jeho povinnosť, keďže prokurátor je *ex lege* povinný konať vždy, keď zistí, že by mohlo dôjsť k ohrozeniu alebo porušeniu zákonnosti. Prokurátor je teda povinný vo verejnom záujme podať upozornenie, ak zistí že v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní niektorého zo zákonom *expressis verbis* stanoveného správneho aktu bol porušený zákon, respektíve všeobecne záväzný právny predpis, alebo ak zistí, že orgán verejnej správy je nečinný a túto nezákonnosť vo verejnej správe možno odstrániť práve prostredníctvom využitia tohto prostriedku dozoru.¹⁵ Uvedený postulát opierame o ustanovenie § 3 ods. 2 Zákona o prokuratúre.¹⁶

15 HOFFMANN, M. Prokuratúra SR – orgán ochrany práva. Bratislava: EUKÓDEX, s. r. o., 2010, s. 90.

16 „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 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.“

V súvislosti s takto koncipovaným oprávnením prokurátora je potrebné poznamenať, že podanie upozornenia je oprávnenie, ktoré prináleží výlučne prokurátorovi. Pokiaľ ide o fyzickú osobu, respektíve právnickú osobu, táto môže podať prokurátorovi len podnet smerujúci k tomu, aby prokurátor v rozsahu svojej pôsobnosti vykonal opatrenie (podal upozornenie) za účelom odstránenia nezákonnosti vo verejnej správe. Po tom, čo prokurátor prijme takýto podnet je len na jeho posúdení a zvážení, či sú splnené všetky podmienky na to, aby upozornenie podal. Z uvedeného vyplýva, že neexistuje právny nárok na podanie upozornenia. Prokurátor má v prípade prijatia podnetu povinnosť sa týmto podnetom zaoberať a vybaviť ho v lehote 2 mesiacov odo dňa, keď mu bol podnet pridelený na vybavenie. Pri vybavovaní podnetov prokurátor často využíva inštitút súčinnosti podľa § 37 Zákona o prokuratúre.¹⁷ V súvislosti s poskytovaním súčinnosti vidíme určitý nedostatok v tom, že právna úprava *de lege lata* síce na jednej strane jasne zakotvuje, že orgány verejnej správy poskytujú (sú povinné poskytnúť) prokurátorovi súčinnosť nevyhnutnú na plnenie jeho zákonom stanovených úloh (vybavenie podnetu, podanie upozornenia). Avšak na strane druhej v zákone absentujú akékoľvek ustanovenia, ktoré by riešili prípady neposkytnutia súčinnosti zo strany orgánov verejnej správy.¹⁸ Možné riešenie uvedeného aplikačného problému vidíme *de lege ferenda* v prijatí ustanovení, ktoré by upravovali lehotu na poskytnutie súčinnosti a primerané sankcie (peňažná sankcia) za neposkytnutie súčinnosti (respektíve za obštrukcie v súvislosti s predkladaním spisov – predkladanie neúplných spisov). Domnievame sa, že sankcionovanie neposkytnutia súčinnosti môže byť *pro futuro* postačujúcim krokom k tomu, aby orgány verejnej správy prejavovali väčšiu ochotu pri poskytovaní súčinnosti. Od poskytnutia nevyhnutnej súčinnosti je často závislé, nie len vybavenie podnetu v dvojmesačnej lehote odo dňa pridelenia podnetu na vybavenie, ale aj podanie upozornenia prokurátora a v konečnom dôsledku tak aj samotné odstránenie porušenia zákonnosti vo verejnej správe.

Upozornenie prokurátora má z hľadiska formy obligatórne písomnú formu. Ustanovenia § 28 ods. 2 Zákona o prokuratúre obsahuje taxatívnu pozitívnu enumeráciu jednotlivých obligatórnych náležitostí upozornenia prokurátora. Tieto náležitosti môžeme rozčleniť z teoreticko-právneho hľadiska do troch častí:¹⁹

- **formálne náležitosti** – § 28 ods. 2 písm. a) – c) a h) a i) Zákona o prokuratúre,
- **výroková časť** – jej obsahom je označenie konkrétnych ustanovení zákona respektíve iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré boli či už postupom, alebo nečinnosťou porušené alebo, ktorých rešpektovanie a dodržiavanie je ohrozené – § 28 ods. 2 písm. d) Zákona o prokuratúre,

17 „Orgány verejnej správy, právnické osoby a fyzické osoby poskytujú prokurátorovi súčinnosť nevyhnutnú na plnenie úloh, ktoré mu ukladá zákon; najmä mu podávajú vysvetlenia, v skončených veciach mu požičujú spisy a doklady, v neskončených veciach mu umožňujú nahliadnuť do spisov, a to v rozsahu primeranom naliehavosti verejného záujmu na ochrane tých práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu, ktoré sú predmetom konkrétneho konania.“

18 Z viacerých správ generálneho prokurátora Slovenskej republiky o činnosti prokuratúry a poznatkoch prokuratúry o stave zákonnosti v Slovenskej republike vyplýva, že problém neposkytovania súčinnosti sa týka najmä miest a obcí, od ktorých je prokurátorom požadovaná súčinnosť pri vybavovaní upozornení formou zapožičiavania spisového materiálu a podávania vysvetlení.

19 BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK a kol. Správny súdny poriadok: Komentár. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 314.

- **odôvodnenie** – ktoré môžeme ešte ďalej rozdeliť na skutkovú časť – § 28 ods. 2 písm. e) a právnu časť, pričom táto druhá časť v sebe subsumuje analytickú zložku – § 28 ods. 2 písm. f) a návrhovú zložku – § 28 ods. 2 písm. g) Zákona o prokuratúre. V rámci zákonného vymedzenia „návrhovej časti“ môžeme vidieť to, že zákonodarca diferencuje v súlade s vyššie uvedenou klasifikáciou jednotlivých typov upozornení, či upozornenie sleduje odstránenie porušenia zákonnosti v prebiehajúcom konaní alebo sa ním sleduje odstránenie porušovania zákonnosti *pro futuro*.

Právnu úpravu upozornenia prokurátora *de lege lata* dopĺňa a dotvára svojou rozhodovacou činnosťou aj samotný Ústavný súd Slovenskej republiky ako i Najvyšší súd Slovenskej republiky.²⁰ Napríklad Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom uznesení zo dňa 07. 07. 2011, pod sp. zn. IV. ÚS 276/2011 uviedol nasledovné: „V rozhodovacej činnosti ústavného súdu sa ustálila judikatúra, podľa ktorej možno považovať upozornenie prokurátora (podľa § 21 ods. 2 v spojení s § 28 ods. 1 zákona o prokuratúre) za efektívny prostriedok nápravy proti nečinnosti orgánu verejnej správy (rovnako III. ÚS 317/04, III. ÚS 78/2010 a IV. ÚS 144/2011).“

V závere tejto časti príspevku považujeme za potrebné zdôrazniť a poukázať na to, že následkom podania upozornenia prokurátora nie je priamo odstránenie nezákonnosti vo verejnej správe. Konštatovanie porušenia zákonnosti vo verejnej správe či už v samotnom postupe orgánu verejnej správy alebo v dôsledku jeho nečinnosti je fakticky vždy len názorom prokurátora a orgán verejnej správy ním nie je viazaný. Je tomu tak preto, lebo prokurátor nemá postavenie správneho orgánu a vzťah medzi prokuratúrou a verejnou správou nie je vzťahom nadriadenosti a podriadenosti.²¹ Pri podaní upozornenia zo strany prokurátora sa teda dáva orgánu verejnej správy možnosť odstrániť prokurátorom namietanú nečinnosť a nezákonnosť vo verejnej správe v prebiehajúcom administratívnom konaní respektíve možnosť predchádzať porušovaniu zákonov alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov *pro futuro*. Orgán verejnej správy má jedinú povinnosť a tú mu neukladá prokurátor na základe zákona, ale priamo zákon, a to je povinnosť zvážiť argumenty prokurátora a posúdiť prípadnú protiprávnosť a nezákonnosť svojho postupu alebo svoju prípadnú nečinnosť vo verejnej správe. Z naznačeného nepochybne vyplýva, že právnym účinkom podania upozornenia prokurátora teda nie je priamo odstránenie nezákonnosti vo verejnej správe, ale je ním iniciácia osobitného druhu konania, nazývaného konanie o upozornení prokurátora.

Konanie o upozornení prokurátora

V porovnaní s právnou úpravou protestu prokurátora, ktorá je obsiahnutá v § 23 – § 27 Zákona o prokuratúre a ktorej obsahovou súčasťou je aj legálne vymedzenie pojmu

²⁰ Napríklad už vyššie spomínané Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. 09. 2011, sp. zn. 65Ži/2/2010 alebo Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. 10. 2011, pod sp. zn. 55Žnč 3/2011.

²¹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné: Všeobecná časť*. 1. vydanie. Šamorín: HEURÉKA, 2015, s. 251, uvedené vyplýva aj z nálezů Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 04. 03. 1998, sp. zn. PL. ÚS 17/96.

konanie o proteste prokurátora²² zákonodarca nezakotvil ani do jedného z ustanovení Zákona o prokuratúre upravujúcich upozornenie prokurátora legálnu definíciu konania o upozornení prokurátora. Konanie o upozornení prokurátora si preto pre účely príspevku dovoľíme charakterizovať ako osobitný druh neformálneho konania, v ktorom sa má posúdiť, či v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní správnych aktov podľa § 21 ods. 1 písm. a) alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis.

Konanie o upozornení prokurátora je druhom konania, ktoré je iniciované podaním upozornenia prokurátora. Z procesného hľadiska je teda upozornenie prokurátora návrhom *sui generis*, ktorým sa začína konanie o ňom. Predmetom konania o upozornení prokurátora je tak ako bol už naznačené posudzovanie toho, či orgán verejnej správy v rámci postupu, ktorý prokurátor prostredníctvom podania upozornenia napadol došlo k porušeniu zákona alebo iného všeobecne záväzného predpisu, prípadne toho či je orgán verejnej správy nečinný.²³ Zjednodušene môžeme povedať že výsledkom tohto konania môže byť to, že orgán verejnej správy po zvážení jednotlivých skutočností, o ktoré prokurátor opiera upozornenie a po posúdení zákonnosti svojho postupu, alebo nečinnosti upozorneniu vyhovie (dospeje k záveru, že v jeho postupe alebo jeho nečinnosťou bola porušená zákonnosť vo verejnej správe) alebo nevyhovie (dospeje k záveru, že v jeho postupe nebola porušená zákonnosť vo verejnej, respektíve, že nebol nečinný).

V tomto smere je zaujímavou otázkou aj to, či sa na konanie o upozornení prokurátora vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní²⁴ ako aj to, či môže prokurátor podať v prípade, že orgán verejnej správy upozorneniu nevyhovie opravný prostriedok v podobe odvolania, respektíve rozkladu ako je tomu napríklad v prípade ak orgán verejnej správy nevyhovie podanému protestu prokurátora v konaní podľa § 24 Zákona o prokuratúre. Odpoveď na tieto otázky, ktoré vyvstávajú v súvislosti so spracovanou problematikou nie je uvedená priamo v zákone tak, ako je tomu v prípade konania o proteste prokurátora proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.²⁵ K odpovedi sa však môžeme dopracovať prostredníctvom analýzy samotnej podstaty a povahy konania o upozornení prokurátora. Nakoľko sa v rámci konania o upozornení prokurátora nerozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb nemôže sa s poukazom na ustanovenie § 1 ods. 1 Správneho poriadku vzťahovať tento zákon (Správny poriadok) ani len subsidiárne na toto konanie. Nakoľko je konanie o upozornení prokurátora neformálnym konaním, orgán verejnej správy nevydáva ani v jednom prípade, teda či už upozorneniu vyhovie alebo nevyhovie rozhodnutie, nakoľko orgán verejnej správy v zmysle právnej úpravy *de lege lata* len upovedomuje prokurátora o tom, aké opatrenia prijal v prípade vyhovenia upozorneniu

22 V zmysle § 23 ods. 4 Zákona o prokuratúre: „Konanie o proteste prokurátora je osobitné konanie, v ktorom sa rozhoduje, či správnym aktom orgánu verejnej správy uvedeným v § 21 ods. 1 písm. a) bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis.“

23 BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK a kol. Správny súdny poriadok: Komentár. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 315.

24 Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov ďalej len „Správny poriadok“.

25 Pozri § 24 ods. 11 a ods. 13 Zákona o prokuratúre.

a v prípade nevyhovenia upozorneniu upovedomuje prokurátora o tom, že podané upozornenie považuje za nedôvodné.

Pri vzájomnej komparácii upozornenia prokurátora a protestu prokurátora môžeme vidieť, že zákonodarca čiastočne odlišne identifikoval orgán, ktorému sa upozornenie podáva. Zákonodarca v rámci úpravy upozornenia diferencuje medzi tým, či sa podaním upozornenia namietania nečinnosti orgánu verejnej správy alebo je upozornenie podané z dôvodu namietania porušenia zákonnosti v postupe orgánu verejnej správy. Ak prokurátor namieta nečinnosť orgánu verejnej správy je obligatórne, ex lege povinný podať upozornenie nie len orgánu, ktorého nečinnosť namieta, ale aj nadriadenému orgánu.²⁶ Takýto prístup zákonodarcu hodnotíme pozitívne, nakoľko môže prispievať k rýchlejšiemu odstráneniu nezákonnosti vo verejnej správe, keďže nie je nutné čakať na vybavenie upozornenie prokurátora orgánom, ktorého nečinnosť sa namieta a súčasne odstránenie nečinnosti môže v rámci svojej činnosti zabezpečiť aj nadriadený orgán, môže napríklad využiť opatrenie proti nečinnosti podľa § 50 Správneho poriadku – devolúciu. Ak prokurátor prostredníctvom podania upozornenia namieta postup orgánu verejnej správy disponuje v tomto prípade fakultatívnym oprávnením podať upozornenie aj nadriadenému orgánu.²⁷ Domnievame sa, že je v tomto smere potrebné a nanajvýš účelne apelovať na prokurátorov vykonávajúcich pôsobnosť na netrestnom úseku v rámci dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, aby toto fakultatívne oprávnenie využívali a dávali týmto spôsobom nadriadeným orgánom verejnej správy na vedomie, že v rámci postupu im podriadených orgánov bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. V nadväznosti na spracovanú materiu je taktiež zaujímavá otázka, čo ma zákonodarca na mysli pod pojmom nadriadený orgán. V § 24 ods. 6 Zákona o prokuratúre sa uvádza, že nadriadeným orgánom je bezprostredne nariadený orgán, dozerajúci orgán alebo orgán oprávnený rozhodovať o opravnom prostriedku. Zákonodarca však len alternuje ktorý orgán môže byť nadriadeným orgánom bez toho, aby stanovoval určitú hierarchiu, čo je problematické, nakoľko z hľadiska právnej úpravy *de lege lata* nie je vylúčené, že orgán verejnej správy bude mať bezprostredne nariadený orgán, ktorý bude odlišný od orgánu oprávneného rozhodovať o opravnom prostriedku. Domnievame sa, že v tomto prípade by mal prokurátor uprednostniť orgán oprávnený rozhodovať o opravnom prostriedku, nakoľko aj spomenuté ustanovenie § 50 Správneho poriadku upravujúce devolúciu používa slovné spojenie „orgán, ktorý by bol inak oprávnený rozhodnúť o odvolaní“ a zákonodarca uvádza v § 29 ods. 2 Zákona o prokuratúre *expressis verbis* slovné spojenie nadriadený orgán oprávnený vykonať nápravu vo veci.

Na podanie upozornenia prokurátora nie je Zákonom o prokuratúre ustanovená na rozdiel od stanovenia lehôt pri úprave niektorých druhov konaní o proteste prokurátora²⁸

26 Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, § 29 ods. 2.

27 Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, § 29 ods. 2.

28 Zákon o prokuratúre v § 24 ods. 1 *expressis verbis* ustanovuje, že prokurátor môže podať protest len v trojročnej lehote od právoplatnosti rozhodnutia alebo vydania opatrenia orgánu verejnej správy. Táto lehota je prekluzívna a prokurátor na ňu musí prihliadať *ex offio*. Zakotvenie lehoty na podanie protestu prokurátora súvisí s princípom právnej istoty ako princípom činnosti verejnej správy. Nezákonnosť je nepochybne závažným dôvodom, ktorý zdôvodňuje potrebu opätovného rozhodovania v danej veci, avšak len v zákonom *expressis verbis* stanovenej lehote, ktorú zákonodarca považuje za vhodnú z hľadiska zachovania jednotlivých právnych vzťahov vzniknutých na základe nezákonného správneho aktu. Taktiež § 26 ods. 1 Zákona o prokuratúre stanovuje trojročnú lehotu na podanie protestu.

žiadna lehota, ktorá by limitovala pod hrozbou preklúzie uplatnenie tohto oprávnenia prokurátora. Absencia ustanovenia takejto lehoty je konzekvenciou toho, že protiprávnosť a nečinnosť orgánov verejnej správy nemôže byť „chránená“ a „ignorovaná“ v dôsledku uplynutia nejakej lehoty, nakoľko tak ako sme zdôraznili hneď v úvode príspevku nečinnosť je negatívny jav, ktorý môže spôsobovať fyzickým ako aj právnickým osobám závažnú ujmu v podobe porušenia ich zákonom priznaných práv a oprávnení. Samozrejme aj samotný prokurátor musí pri posudzovaní toho, či podá upozornenie zohľadňovať lehoty, ktoré vyplývajú z osobitných predpisov. Napríklad v zmysle § 20 ods. 1 Zákona č. 372/1990 Zb. zákon o priestupkoch v znení neskorších predpisov: „*Priestupok nemožno prejednať, ak od jeho spáchania uplynuli dva roky.*“ Bolo by teda v rozpore so zásadami logického uvažovania a myslenia, ak by sa prokurátor prostredníctvom podania upozornenia domáhal odstránenia nečinnosti a začatia administratívneho konania, ktoré by muselo byť aj tak skončené z dôvodu uplynutia prekluzívnej lehoty, v rámci ktorej mohol daný orgán verejnej správy vyvodiť podľa vyššie citovaného zákonného ustanovenia správno-trestnú zodpovednosť.²⁹

Pokiaľ ide o lehotu na vybavenie upozornenia prokurátora, zákon stanovuje orgánu verejnej správy povinnosť vybaviť podané upozornenie bezodkladne, najneskôr však vždy do 30 dní od jeho doručenia. V rovnakej, teda 30 dňovej lehote je povinný vybaviť upozornenie aj nadriadený orgán, pričom táto lehota mu začína plynúť od dňa doručenia upozornenia podľa § 29 ods. 5 Zákona o prokuratúre. V zmysle právnej úpravy *de lege lata* je prokurátor oprávnený požiadať orgán verejnej správy aby mu bolo dovolené zúčastniť sa na prejednaní upozornenia. Dôvodom takejto účasti môže byť potreba bližšie precizovať jednotlivé aspekty, ktoré majú význam z hľadiska vybavenia upozornenia a ktoré nebolo možné zahrnúť do podaného upozornenia.³⁰

Orgán verejnej správy, ktorému bolo upozornenie doručené, má v podstate len dve možnosti. Buď upozorneniu vo vyššie uvedenej lehote vyhovie – zistí, že upozornenie je dôvodné, protiprávny stav odstráni a upovedomí prokurátora o opatreniach ktoré prijal. Alebo upozorneniu nevyhovie – dospeje k záveru, že upozornenie prokurátora je nedôvodné a v 30 dňovej lehote o tom upovedomí prokurátora a ak má nadriadený orgán odstúpi mu zároveň v danej lehote upozornenie na vybavenie a upovedomí o takomto postúpení prokurátora. Na tomto mieste poukazujeme na to, že nadriadený orgán je povinný vybaviť upozornenie až po tom čo mu ho orgán verejnej správy odstúpi, pričom je povinný o výsledku vybavenia upozornenia upovedomiť prokurátora.

Nakoľko sme v rámci rozpracovanej matérie poukázali na to, že ak orgán verejnej správy nevyhovie podanému upozorneniu prokurátora, prokurátor nedisponuje v prípade takéhoto spôsobu vybavenia upozornenia oprávnením podať opravný prostriedok v podobe podania odvolania, respektíve rozkladu. Prokurátorovi však zákon pre prípad, že orgán verejnej správy jeho upozorneniu nevyhovie – zostane nečinný priznáva oprávnenie podať na správny súd žalobu podľa osobitného predpisu, ktorou je *in concreto* žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 a nasledujúcich Správneho súdneho poriadku. Prokurátor teda v praxi primárne aplikuje upozornenie prokurátora

29 BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK a kol. *Správny súdny poriadok: Komentár*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 319

30 *Tamtiež*, s. 316.

a až v prípade, že daný orgán verejnej správy upozorneniu nevyhoví (orgán verejnej správy zostane nečinný), je následkom takejto nečinnosti orgánu verejnej správy aplikácia sekundárneho prostriedku dozoru – žaloby proti nečinnosti.

Záver

V nadväznosti na vyššie spracovanú problematiku možno záverom konštatovať, že upozornenie prokurátora je mimoriadne dôležitým a nezastupiteľným právnym prostriedkom, uplatnením ktorého prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánov verejnej správy, čím sa výrazným spôsobom podieľa na odstraňovaní nezákonnosti a nečinnosti vo verejnej správe. *De lege lata* platná právna úprava upozornenia prokurátora, ktorá je obsiahnutá v § 28 – § 29 Zákona o prokuratúre je v porovnaní s predchádzajúcou úpravou prepracovanejšia a výstižnejšia. Aj napriek uvedenému záveru sme v príspevku poukázali aj na niektoré problematické miesta a nedostatky právnej úpravy upozornenia prokurátora *de lege lata* a v nadväznosti na takto spracovaná problematiku sme do príspevku zakomponovali aj určité úvahy *de lege ferenda*, ktoré by *pro futuro* mohli prispieť k zefektívneniu výkonu dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, respektíve sme sa pokúsili zodpovedať viaceré nejasné teoreticko-aplikačné otázky, ktoré vyvstali v súvislosti so spracovanou problematikou. Pevne veríme, že nami ponúknutý pohľad na zvolenú tému príspevku podnieti a prípadne aj vhodným spôsobom doplní prípadnú odbornú diskusiu v oblasti predmetnej problematiky.

Zoznam bibliografických odkazov

BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK a kol. 2018. *Správny súdny poriadok: Komentár*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-678-4.

CEPEK, B. a J. HAŠANOVÁ. 2018. *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-784-6.

HANZELOVÁ, I., I. RUMANA a I. ŠINGLIAROVÁ. 2016. *Správny súdny poriadok: Komentár*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-468-5.

HOFFMANN, M. 2010. *Prokuratúra SR – orgán ochrany práva*. Bratislava: EUKÓDEX, s. r. o. ISBN 978-80-89447-30-5.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2015. *Správne právo procesné: Všeobecná časť*. 1. vydanie. Šamorín: HEURÉKA. ISBN 978-80-8173-006-1.

ŠÚREK, S. 2007. Prokurátorský dozor vo verejnej správe – vybrané problémy. In: *Občan a verejná správa. Ústavno-právne aspekty: Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 25. – 26. októbra 2007 v Košiciach*. TYPOPRESS Košice-Myslava, s. 93–106. ISBN 978-80-89089-66-6.

VRABKO, M., a kol. 2012. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-89603-03-09.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 4. marca 1998, sp. zn. PL. ÚS 17/96

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 7. 7. 2011, sp. zn. IV. ÚS 276/2011

Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 27. 10. 2011, sp. zn. 5Sžnč 3/2011

Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 28. 9. 2011, sp. zn. 6SŽi/2/2010

Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky

Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok)

Zákon č. 372/1990 Zb., o priestupkoch

Zákon č. 153/2001 Z. z., o prokuratúre

Zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok