

U z n e s e n i e

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **Mesto Zlaté Moravce**, zast. primátorkou Ing. Serafínou Ostrihoňovou, Ul. 1. mája 2, Zlaté Moravce, proti žalovanému: **Okresná prokuratúra v Nitre**, Damborského 1, Nitra, o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Nitre č. k. 15S/6/2010-12 zo dňa 14.6.2010, jednohlasne, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie Krajského súdu v Nitre č. k. 15S/6/2010-12 zo dňa 14.6.2010 **p o t v r d z u j e .**

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania **n e p r i z n á v a .**

O d ô v o d n e n i e

Krajský súd v Nitre uznesením č. k. 15S/6/2010-12 zo dňa 14.6.2010 zastavil podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku konanie, v ktorom sa žalobca písomným podaním doručeným súdu dňa 9.3.2010 domáhal „vybavenia“ upozornenia prokurátora Okresnej prokuratúry v Nitre č. Pd 218/09-8 zo dňa 27.1.2010, ktorým okresná prokuratúra reagovala na podľa jej názoru zistené porušenie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, spočívajúce v neposkytnutí „neautorizovanej“ zápisnice zo zasadnutia mestského zastupiteľstva. Mesto Zlaté Moravce upozorneniu prokurátora nevyhovelo a toto s odkazom na § 27 ods. 3 bod 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v znení účinnom do 31.3.2010 predložilo na „vybavenie“ súdu.

Z odôvodnenia uznesenia vyplýva, že krajský súd dané „predloženie upozornenia prokurátora“ posúdil ako žalobu podanú podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku a konanie o nej zastavil z dôvodu, že smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom a zároveň u žalobcu ani nedošlo k ukráteniu na jeho právach v zmysle § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, keďže tento podanému upozorneniu prokurátora nevyhovelo.

Proti tomuto uzneseniu podal v zákonnej lehote odvolanie žalobca, ktorý navrhol, aby odvolací súd napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil súdu prvého stupňa na nové konanie a rozhodnutie. Žalobca v odvolaní namietal, že prvostupňové rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 205 ods. 2 písm. f/ Občianskeho súdneho poriadku), pretože krajský súd je súdom, ktorý by mal byť príslušný na vybavenie predmetného upozornenia prokurátora na základe § 27 ods. 3 bod 2 zákona o obecnom zriadení, a to v rámci osobitného konania založeného daným zákonom v zmysle § 244 ods. 6 Občianskeho súdneho poriadku.

Žalovaný vo svojom vyjadrení k odvolaniu žalobcu navrhol toto zamietnuť považujúc napadnuté uznesenie za zákonné, keďže v predmetnej veci nie je daná právomoc súdu konať v zmysle zákonného ustanovenia uvedeného žalobcom. Poukázal na to, že zákon o obecnom zriadení síce upravuje príslušnosť súdu na preskúmanie rozhodnutí vydaných orgánom územnej samosprávy, netýka sa však postupu pri vybavovaní prokurátorských opatrení, ktorými je namietaná nezákonnosť rozhodnutí, opatrení resp. postupu starostu obce pri výkone samosprávnej pôsobnosti.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 s použitím § 246c ods. 1 veta prvá Občianskeho súdneho poriadku) preskúmal napadnuté uznesenie súdu prvého stupňa v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní žalobcu (§ 212 ods. 1 s použitím § 246c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku) bez nariadenia pojednávania podľa § 214 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá Občianskeho súdneho poriadku a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu nie je možné priznať úspech.

Pre náležité právne posúdenie veci bolo potrebné vyporiadať sa predovšetkým s otázkami týkajúcimi sa povahy upozornenia prokurátora a jeho previazania na správne súdnictvo.

Upozornenie prokurátora a konanie o ňom sú **komplexne** upravené v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len „zákon o prokuratúre“).

Upozornenie prokurátora je podľa § 21 ods. 2 písm. b/ zákona o prokuratúre **právnym prostriedkom**, ktorým prokurátor vykonáva **dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy**.

Podľa § 28 ods. 1 zákona o prokuratúre: *„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 opatrenia alebo rozhodnutia alebo jeho nečinnosťou.“*

Z aplikačnej praxe orgánov prokuratúry vyplýva, že podľa povahy možno rozoznávať najmä medzi (1) tzv. súhrnným upozornením prokurátora, ktorým sa reaguje na poznatky zistené previerkami zachovávanía zákonnosti (§ 30 zákona

o prokuratúre), (2) tzv. upozornením prokurátora „pro futuro“, ktorým sa reaguje na pochybenia zistené v rámci už skončeného administratívneho konania, (3) upozornením prokurátora na protiprávny postup orgánu verejnej správy v rámci prebiehajúceho administratívneho konania a (4) upozornením prokurátora na nečinnosť.

Zatiaľ čo účelom prvých dvoch typov upozornenia prokurátora je zabezpečiť, aby sa zistené porušenia zákonnosti neopakovali v ďalšom postupe a rozhodovaní orgánov verejnej správy, zmyslom posledných dvoch typov je odstránenie trvajúceho protiprávneho stavu v rámci prebiehajúceho administratívneho konania.

Postup orgánov verejnej správy pri vybavovaní upozornenia prokurátora vyplýva zo znenia § 29 ods. 2 a 3 zákona o prokuratúre.

Pokiaľ v zmysle § 29 ods. 2 zákona o prokuratúre orgán verejnej správy upozorneniu prokurátora nevyhoví, je povinný ho predložiť v určenej lehote svojmu bezprostredne nadriadenému alebo dozerajúcemu orgánu.

Vzhľadom ku skutočnosti, že prokurátor pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy nemá nariaďujúcu právomoc, v zásade platí, že orgány verejnej správy nie sú povinné upozorneniu prokurátora vyhovieť, a to ani v rámci inštančného postupu.

Ak zo strany orgánov verejnej správy nedôjde k vyhoveniu upozorneniu prokurátora, t.j. medzi týmito orgánmi a prokurátorom vznikne „spor“, či v namietanom prípade bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis, môže tento spor vyriešiť jedine správny súd, pričom **výlučným prostriedkom**, na základe ktorého možno iniciovať konanie pred ním, je **správna žaloba prokurátora** podľa § 35 ods. 1 písm. c/, § 250t ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku. Túto žalobu teda môže podať iba prokurátor a to len vtedy, ak namieta **nečinnosť** orgánu verejnej správy, ktorá pretrváva aj po podaní upozornenia prokurátora. Inak povedané procesným predpokladom podania predmetnej žaloby je predchádzajúce neúspešné podanie upozornenia prokurátora smerujúce proti nečinnosti orgánu verejnej správy.

Pri neúspešnosti upozornenia prokurátora vytykajúceho orgánu verejnej správy porušenie právneho predpisu odlišného od jeho nečinnosti, má prokurátor možnosť preniesť rozhodovanie vo veci na správny súd len za predpokladu, že sa ním namietané procesné pochybenie následne premietne do nezákonnosti vydaného rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy (§ 21 ods. 1 písm. a/ body 2 a 3 zákona o prokuratúre) s tým, že protestu prokurátora podanému proti takémuto rozhodnutiu, resp. opatreniu nebude orgánmi verejnej správy vyhovené (§ 35 ods. 1 písm. b/, § 250b ods. 5 Občianskeho súdneho poriadku).

V prejednávanej veci malo upozornenie prokurátora Okresnej prokuratúry v Nitre č. Pd 218/09-8 zo dňa 27.1.2010 povahu upozornenia „pro futuro“, ktorým

okresná prokuratúra reagovala na podľa jej názoru zistené porušenie zákona o slobode informácií v administratívnom konaní, ktoré však už bolo právoplatne skončené sprístupnením informácie.

Z vyššie uvedeného teoretického exkurzu vyplýva, že v prípade nevyhovenia takto formulovanému upozorneniu prokurátora by prokurátor nemohol využiť možnosť podania správnej žaloby podľa § 35 ods. 1 písm. c/, § 250t ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, pretože namietané porušenie nespočívalo v nečinnosti Mesta Zlaté Moravce.

Na podanie správnej žaloby **však v žiadnom prípade nebolo príslušné, resp. oprávnené** ani Mesto Zlaté Moravce. Pokiaľ toto odvodzovalo podanie správnej žaloby, resp. „predloženie upozornenia prokurátora“ správne mu súdu s odkazom na znenie § 27 ods. 3 bod 2 zákona o obecnom zriadení v znení účinnom do 31.3.2010, jednalo sa o absolútne nepochopenie podstaty inštitútu upozornenia prokurátora, resp. dozoru prokuratúry a správneho súdnictva.

Podľa § 27 ods. 3 zákona o obecnom zriadení v znení účinnom do 31.3.2010 „*Na výkon všeobecného dozoru nad dôsledným vykonávaním a zachovávaním zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov obcami sa vzťahujú všeobecné predpisy o výkone prokurátorského dozoru 19) s týmito odchýlkami:*

1. protest prokurátora podaný proti nariadeniu obce alebo uzneseniu obecného zastupiteľstva, ako aj upozornenie prokurátora na nečinnosť alebo na porušovanie zákonov obecným zastupiteľstvom a jeho orgánmi (§ 10 ods. 2), prerokuje obecné zastupiteľstvo za účasti prokurátora,

*2. ak starosta nevyhovie protestu prokurátora podanému proti nezákonnému rozhodnutiu, opatreniu alebo proti inému aktu starostu alebo ak nevyhovie upozorneniu prokurátora na porušenie zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe starostu **pri prenesenom výkone štátnej správy**, na ktorý sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, 15) rozhodne o nich orgán štátu podľa odseku 1 tretieho bodu.“*

Podľa § 27 ods. 1 bod 3 zákona o obecnom zriadení v znení účinnom do 31.3.2010 „*Na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb rozhodujú pri prenesenom výkone štátnej správy starostovia obcí, sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní 15a) s týmito odchýlkami:*

o odvolaní proti rozhodnutiu starostu rozhoduje orgán štátu príslušný podľa osobitných predpisov. Tento orgán je príslušným preskúmať aj právoplatné rozhodnutie starostu mimo odvolacieho konania a v konaní o proteste prokurátora,“

Ohľadom citovaného znenia § 27 ods. 3 zákona o obecnom zriadení je potrebné uviesť, že toto malo v rozhodnom čase už **obsoletnú povahu**, čoho prejavom bolo i použitie právne archaického termínu „všeobecný dozor“ ako i zrušenie daného

ustanovenia zákonom č. 102/2010 Z. z., keďže dotknutá problematika bola i je v plnom rozsahu riešená v zákone o prokuratúre.

Zároveň a predovšetkým zo znenia § 27 ods. 3 bod 2 zákona o obecnom zriadení účinného do 31.3.2010 **vôbec nevyplýval záver**, že by Mesto Zlaté Moravce po nevyhovení upozorneniu prokurátora Okresnej prokuratúry v Nitre č. Pd 218/09-8 zo dňa 27.1.2010, malo predmetné upozornenie predložiť na rozhodnutie správneho súdu. Dané ustanovenie sa totiž výlučne týkalo právnych vzťahov pri **prenesenom výkone štátnej správy**, pričom medzi takéto jednoznačne **nemožno zaradiť poskytovanie informácií zo zasadnutí mestského zastupiteľstva** podľa zákona o slobode informácií.

Z povahy veci vyplýva, že pokiaľ je upozornenie prokurátora podané priamo obci a týka sa výkonu verejnej správy na úseku **samosprávy**, jedná sa o **jednostupňové konanie** v tom zmysle, že ak obec odmietne danému upozorneniu vyhovieť, už ho ďalej nepostupuje žiadnemu orgánu, pretože **pri samosprávnych vzťahoch nemožno pri obci hovoriť o jej bezprostredne nadriadenom, resp. dozerajúcom orgáne** (§ 29 ods. 2 a 3 zákona o prokuratúre).

Pokiaľ teda Mesto Zlaté Moravce nemienilo vyhovieť upozorneniu prokurátora Okresnej prokuratúry v Nitre č. Pd 218/09-8 zo dňa 27.1.2010, malo o tom v lehote 30 dní upovedomiť prokurátora v zmysle § 29 ods. 2 zákona o prokuratúre a predmetné upozornenie prokurátora už nemalo postupovať žiadnemu orgánu, pretože vo vzťahu k poskytovaniu informácií zo zasadnutí mestského zastupiteľstva nemá mesto svoj bezprostredne nadriadený alebo dozerajúci orgán.

Na základe vyššie uvedeného je zrejmé i to, že znenie § 27 ods. 3 bod 2 zákona o obecnom zriadení účinné do 31.3.2010 **nepredstavovalo osobitný právny predpis**, ktorý by zakladal pôsobnosť správneho súdu v zmysle § 244 ods. 6 Občianskeho súdneho poriadku, ako to mylne prezentoval žalobca v podanom odvolaní.

Pre konanie správneho súdu ako štátneho orgánu tiež platí znenie čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého *„Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“*

Správny súd v zásade rozhoduje (len) v konaniach, ktoré sú upravené v druhej až siedmej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Na všetky tieto konania sa aplikujú (primerane) aj spoločné ustanovenia prvej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku označenej ako *„Všeobecné ustanovenia o správnom súdnictve“*, pričom pri niektorých druhoch konaní sa subsidiárne (z dôvodu procesnej rozpracovanosti) uplatňuje i druhá hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (§ 250l ods. 2, § 250t ods. 8, § 250v ods. 5 Občianskeho súdneho poriadku).

Vzhľadom ku skutočnosti, že podanie žalobcu doručené prvostupňovému súdu dňa 9.3.2010 spĺňalo všetky formálne náležitosti a postup podľa § 43 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku by bol nad rámec procesnoprávnej poučovacej

povinnosti súdu, bolo zo strany krajského súdu akceptovateľné, že dané podanie vyhodnotil ako návrh na začatie konania podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku a to, či už s prihliadnutím na jeho obsah (§ 41 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku) ako i subsidiárny charakter tohto typu konania.

Podľa § 244 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku „*V správnom súdnictve preskúmavajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.*“

Podľa § 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku „*V správnom súdnictve preskúmavajú súdy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len "rozhodnutie správneho orgánu").*

Podľa § 244 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku „*Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.*“

Podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku „*Súd uznesením konanie zastaví, ak sa žaloba podala oneskorene, ak ju podala neoprávnená osoba, ak smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom, ak žalobca neodstránil vady žaloby, ktorých odstránenie súd nariadil a ktoré bránia vecnému vybaveniu žaloby, alebo ak žalobca nie je zastúpený podľa § 250a alebo ak žaloba bola vzatá späť (§ 250h ods. 2). Odvolanie proti uzneseniu je prípustné.*“

Z citovaných ustanovení zákona jednoznačne vyplýva, že v správnom súdnictve preskúmavajú súdy zákonnosť postupu a rozhodnutí **len u orgánov verejnej správy** (§ 244 ods. 1 a 2 Občianskeho súdneho poriadku), medzi ktoré **rozhodne nemožno zaradiť orgány prokuratúry pri výkone jej netrestnej dozorovej pôsobnosti** (§ 20 ods. 1 zákona o prokuratúre). Prokuratúre totiž nie je ústavou ani zákonom zverená pôsobnosť rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb na úseku verejnej správy, pričom tento záver je zrejмый aj z konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (viď. napr. uznesenie sp. zn. 3 Sžnč/3/2011 zo dňa 29.3.2011, uznesenie sp. zn. 3 Sžz/4/2010 zo dňa 29.3.2011, uznesenie sp. zn. 3 Sžnč 5/2010 zo dňa 14.10.2010, uznesenie sp. zn. 3 Sžnč 1/2010 zo dňa 23.3.2010).

Nakoľko predmetom súdneho prieskumu v prejednávanej veci malo byť posúdenie zákonnosti (dôvodnosti) podaného upozornenia prokurátora, je nutné v tejto súvislosti uviesť, že na takéto rozhodovanie správny súd **nie je príslušný**. Podľa právneho poriadku Slovenskej republiky totiž **súdy nevykonávajú dohľad nad činnosťou prokuratúry**. Na preskúmanie zákonnosti postupu prokurátora

je v zásade príslušný **nadriadený prokurátor** a to aj na základe podnetu (§ 31 zákona o prokuratúre), prípadne i ústavný súd na základe ústavnej sťažnosti (čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky).

Vzhľadom na uvedené odvolací súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie súdu prvého stupňa a postup mu predchádzajúci sú správne a v súlade so zákonom.

Z opísaných dôvodov odvolací súd napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 219 ods. 1, 2 Občianskeho súdneho poriadku v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá Občianskeho súdneho poriadku ako vecne a právne správne potvrdil.

O náhrade trov odvolacieho konania odvolací súd rozhodol podľa § 250k ods. 1 veta prvá Občianskeho súdneho poriadku v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá a s § 224 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku tak, že žalobcovi, ktorý v odvolacom konaní úspech nemal, ich náhradu nepriznal.

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave, dňa 28. septembra 2011

JUDr. Jaroslava Fúrová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Peter Szimeth