

Súd:	Najvyšší správny súd SR
Spisová značka:	7Ssk/95/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu:	3021200093
Dátum vydania rozhodnutia:	25. 10. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ:	JUDr. Zdenka Reisenauerová
ECLI:	ECLI:SK:NSSSR:2022:3021200093.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej (sudca spravodajca) a členov senátu JUDr. Jany Martinčekovej a Mgr. Michala Novotného, v právnej veci žalobkyne: U. C. T., nar. XX. XX. XXXX, bytom B. XXXX/XX, XXX XX P. V., právne zastúpená Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s.r.o., so sídlom Dobšinského 12, 811 05 Bratislava, IČO: 47 238 232, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom Ul. 29 augusta 8 a 10, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia žalovanej č. 33270-4/2020-BA zo dňa 28. 01. 2021, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 14Sa/24/2021-47 zo dňa 8. júla 2021, t a k t o

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Trenčíne, č. k. 14Sa/24/2021-47 zo dňa 8. júla 2021 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

o d ô v o d n e n i e :

I.

Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Trenčíne (ďalej len „správny súd“) zamietol žalobu žalobkyne podanú proti rozhodnutiu žalovanej o zastavení konania podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len „zákon o prokuratúre“).

2. Správny súd sa zaoberal otázkou, či žalobou napadnuté rozhodnutie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu, pričom dodal, že v zmysle § 7 písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) sa nepreskúmajú tie procesné rozhodnutia, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Pri zákonom nastavených podmienkach prípustnosti súdneho prieskumu procesných rozhodnutí je možné pri väčšine procesných rozhodnutí uvažovať o možnom a potenciálnom zásahu do subjektívnych práv niektorého alebo všetkých účastníkov administratívneho konania.

3. Pri posudzovaní správny súd vychádzal zo znenia zákona a zameral sa na zistenie, či uvedené rozhodnutie o zastavení konania je aspoň potenciálne spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv žalobkyne. Keďže ide o rozhodnutie, ktorým končí konania, má za následok, že nebude vydané žiadne meritórne rozhodnutie, ktoré by eventuálne mohlo byť predmetom súdneho prieskumu. Ide o situáciu, keď žalobkyňa ako účastník administratívneho konania nebude disponovať žiadnym meritórnym rozhodnutím vo veci. Preto správny súd skonštatoval, že rozhodnutie o zastavení konania je potenciálne spôsobilé zasiahnuť subjektívne práva žalobkyne a je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu.

4. Správny súd ďalej skúmal, či nie je dôvod na odmietnutie žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP. Žalobkyňa bola účastníčkou konania o proteste prokurátora a v tomto zmysle nemôže ísť o prípad, že

by išlo o zjavne neoprávnenú osobu na podanie správnej žaloby. To, či je daná jej aktívna legitimácia v zmysle existencie priameho zásahu do jej subjektívnych práv, je potom otázka vecného prejednávania správnej žaloby.

5. Žalobkyňa podľa názoru správneho súdu nemá právny nárok na podanie protestu prokurátora a ani na vedenie tohto konania. Účelom tohto konania nie je v zmysle zákona o prokuratúre ochrana práv účastníkov pôvodného administratívneho konania, aj keď vo výsledku potenciálne môže (a nemusí) mať toto konanie vplyv na ich právne postavenie. Zastavenie konania nepredstavuje priamy dopad, ale len potenciálny dopad na jej práva. Uvedené platí aj s ohľadom na to, že iba určitý výsledok tohto konania by mal resp. mohol mať dopad na jej subjektívne práva.

6. Podľa správneho súdu späťvzatie protestu je prejavom autonómie prokurátora, pričom takáto jeho autonómna vôľa nie je a nemôže byť predmetom súdneho prieskumu. Prokurátor nebol účastníkom konania o proteste prokurátora a nie je ani účastníkom konania pred súdom. Aj uvedené samo o sebe predstavuje prekážku súdneho prieskumu jeho úkonu - späťvzatia. Je nemysliteľné, aby správny súd podrobboval súdnemu prieskumu postup niekoho, kto nebol účastníkom konania o proteste a súčasne nie je účastníkom konania pred súdom.

7. Vzhľadom na to, že podľa názoru správneho súdu žalobkyňa nepreukázala, že bola týmto rozhodnutím priamo ukrátená na svojich právach v zmysle § 178 ods. 1 SSP, správny súd v zmysle § 190 SSP zamietol žalobu.

II.

Kasačná sťažnosť žalobkyne proti rozsudku správneho súdu

8. Proti tomuto rozsudku v zákonnej lehote podala kasačnú sťažnosť žalobkyňa prostredníctvom svojho právneho zástupcu (ďalej len „sťažovateľka“) podaním č. 01-21 zo dňa 20. 09. 2021. Kasačnú sťažnosť odôvodnila tým, že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci v zmysle § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Podstatný priestor žalobkyňa venovala opisu skutkového stavu, odôvodneniu kasačnou sťažnosťou napadnutého rozsudku krajského súdu, opisu úlohy prokuratúry a účelu protestu prokurátora, ako aj analýze práva na súdnu ochranu a inú ochranu vo svetle potreby materiálneho skúmania zákonnosti.

9. Sťažovateľka videla pochybenie správneho súdu (ako aj žalovanej) v tom, že nesprávne právne posúdil vec, keď nevzal do úvahy zásadnú skutočnosť spočívajúcu v tom, že prokurátor mal protest vziať späť nie z vlastnej vôle, ale na základe podania označeného ako „Usmernenie Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky na zjednotenie postupu orgánov prokuratúry vo veci vzatia späť protestov a správnych žalôb“ č. k. VI3 Gd/21/000-3 z 05. 01. 2021, ktoré sťažovateľka označovala ako „pokyn“. Sťažovateľka dôvodila, že uvedený pokyn predstavuje zrejmy a nepochybný zásah do rozhodovacej autonómie podriadeného prokurátora vzťahujúcej sa na dispozíciu s protestom prokurátora. Z uvedeného sťažovateľka odvodila, že späťvzatie protestu prokurátora bolo vydané v rozpore s príslušnými právnymi predpismi (§ 6 ods. 9 zákona o prokuratúre), v čoho dôsledku možno hovoriť o jeho vadnosti a právnej neúčinnosti. Uvedené malo spôsobiť, že rozhodnutie žalovanej bolo vydané na základe právne neúčinného aktu.

10. Sťažovateľka nesúhlasila so záverom správneho súdu, že správny orgán reagoval zákonom predpísaným spôsobom, keď konanie na základe späťvzatia protestu prokurátora zastavil. Sťažovateľka ďalej uviedla, že súdna ochrana v správnom súdnictve je precizovaná na podklade kauzality medzi vydaním rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy a následkom spočívajúcim v ukrátení, resp. zásahu do práv a právom chránených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby. Ďalej prezentovala názor, že ochranu zákonnosti nemožno vnímať izolovane, ale je nevyhnutné na ňu nazerať cez prizmu základnej ústavnej úlohy prokuratúry, ktorou je v prvom rade ochrana práv fyzických a právnických osôb a štátu. Podľa sťažovateľky kauzalita medzi správnu žalobou napadnutým rozhodnutím žalovanej a zásahom do práv sťažovateľky tkvie v skutočnosti, že rozhodnutie žalovanej eliminovalo právo sťažovateľky na zvrátenie rozhodnutia správneho orgánu prostredníctvom protestu prokurátora.

11. Vychádzajúc z premís opísaných v predchádzajúcom bode sťažovateľka uviedla, že „Je síce pravdou, že vydaním rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredie, príslušný správny orgán realizoval svoju zákonnú povinnosť, spočívajúcu v obligatórnom zastavení konania o proteste prokurátora, no

podkladom tejto zákonnej povinnosti bola zrejma nezákonnosť. ... Preto ak príslušný správny súd rezignoval na skúmanie zákonnosti všetkých aspektov, ktoré sú esenciálne späté s rozhodnutím Sociálnej poisťovne, ústredie ako preskúmaného správneho aktu, možno takýto postup označiť za rozporný s princípmi materiálneho právneho štátu.“. Z uvedeného sťažovateľka vyvodila záver, že „Správny súd nemôže svoj súdny prieskum zúžiť len (na) skúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia a okolností, ktoré jeho vydaniu predchádzali nechať absolútne bez povšimnutia. V opačnom prípade by to znamenalo jednak súdnu aprobáciu prípadnej nezákonnosti, ktorá môže byť s preskúmanými rozhodnutiami alebo opatreniami orgánov verejnej správy eventuálne a integrálne spojená, a zároveň aj významnú reštrikciu súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy ...“.

12. Záverom sťažovateľka žiadala, aby kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

Vyjadrenie žalovanej ku kasačnej sťažnosti žalobkyne

13. Žalovaná sa na základe zaslanej výzvy správneho súdu vyjadrila ku kasačnej sťažnosti sťažovateľky podaním č. 4166-17/2021-BA zo dňa 12. 10. 2021.

14. Žalovaná uviedla, že postupovala plne v súlade so zákonom o prokuratúre, keď po doručení späťvzatia protestu prokurátora, predtým ako bolo o ňom rozhodnuté, konanie o proteste prokurátora zastavila. V kasačnej sťažnosti opätovne poukázala na uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 311/2021-13 zo dňa 13. mája 2021, v ktorom bolo konštatované, že prokurátor je oprávnený vziať protest späť a v takomto prípade orgán verejnej správy konanie o proteste prokurátora rozhodnutím zastaví. Na späťvzatie protestu nie je potrebný súhlas orgánu verejnej správy ani súhlas toho, kto podal podnet na protest prokurátora.

15. V ďalšom sa žalovaná pridrižiava svojho vyjadrenia k správnej žalobe zo dňa 22. 04. 2021, právo žalobkyne na ochranu svojich práv a právom chránených záujmov na súde nebolo zmarené v dôsledku späťvzatia protestu prokurátora, ale o túto možnosť sa žalobkyňa sama obrala svojim nekonaním, pretože proti rozhodnutiu pobočky žalovanej nepodala ani odvolanie.

16. Záverom navrhla kasačnému súdu, aby kasačnú sťažnosť žalobkyne zamietol.

17. Vyjadrenie žalovanej ku kasačnej sťažnosti bolo doručené žalobkyňi prostredníctvom jej právneho zástupcu dňa 28. októbra 2021 na vedomie.

IV.

Konanie pred kasačným súdom

18. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) bol formálne zriadený ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov dňa 1. januára 2021 a na základe zákona č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva.

19. Podľa § 101e ods. 1 a 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 423/2020 Z. z., najvyšší správny súd začne činnosť 1. augusta 2021. Výkon súdnictva prechádza od 1. augusta 2021 z najvyššieho súdu na najvyšší správny súd vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc najvyššieho správneho súdu.

20. Najvyšší správny súd ako súd kasačný (§ 11 písm. h) v spojení s § 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk (§ 452 ods. 1 v spojení s § 137 ods. 4 SSP) a dospel k záveru, že napadnutý rozsudok správneho súdu je potrebné zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

21. Predmetom prieskumného konania na kasačnom súde bol rozsudok Krajského súdu v Trenčíne, č. k. 14Sa/24/2021-47 zo dňa 8. júla 2021, ktorým správny súd podľa § 190 SSP zamietol žalobu žalobkyne a zároveň žalovanej nepriznal náhradu trov konania.

22. Predmetom preskúmavacieho súdneho konania v danej veci bolo rozhodnutie žalovanej č. 33270-4/2020 zo dňa 28. 01. 2021, ktorým žalovaná na základe skutočnosti, že prokurátor vzal svoj protest späť, zastavila konanie o proteste prokurátora z dôvodu jeho späťvzatia.

23. Kasačný súd predovšetkým upriamuje pozornosť na to, že správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverené právomoci a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe, či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších čŕt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi. Správny súd v správnom súdnictve poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 2 ods. 1 SSP). Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP). Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy (§ 135 ods. 1 SSP). Správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 SSP).

24. Kasačný súd dáva tiež do pozornosti, že správny súd nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa tretej hlavy tretej časti Správneho súdneho poriadku (§ 199 a nasl. SSP) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi, ako aj s procesnoprávnymi predpismi. V súdnom prieskume zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu v sociálnych veciach správny súd nie je viazaný rozsahom dôvodov uvedených v žalobe, ak žalobca je fyzickou osobou, ktorou namietá nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, tvrdiac, že nezákonným rozhodnutím správneho orgánu a postupom mu predchádzajúcim bol ukrátený na svojich hmotnoprávných alebo procesnoprávných právach. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. Správny súd v konaní súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy teda preskúmava, či orgán štátnej správy konal a rozhodol v súlade so zákonom, či v správnom konaní postupoval v súčinnosti s účastníkom konania, či sa vysporiadal s jeho námietkami a či na základe skutkových zistení a na základe logického a rozumného uváženia ustálil správne svoj právny záver.

V.

Právne posúdenie kasačným súdom

25. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaná, demokratický a právny štát.

26. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

27. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

28. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s

právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivец musí konať tak, ako určuje právny poriadok. Z citovanej právnej úpravy ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Mocenské orgány štátu realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 7 Ústavy SR) a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právnymi záväznými predpismi Európskeho spoločenstva, Európskej únie.

29. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne sudy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

30. Podľa § 7 písm. e) SSP, správne sudy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

31. Podľa § 23 ods. 3 zákona o prokuratúre, prokurátor je oprávnený vziať protest späť.

32. Podľa § 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.

33. Podľa § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre, ak prokurátor vzal protest späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté, orgán verejnej správy konanie o proteste prokurátora rozhodnutím zastaví.

34. Vychádzajúc zo skutkových zistení vyplývajúcich zo súdneho spisu správneho súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovanej v danej veci bolo sporné, či mohla žalovaná rozhodnúť tak, že konanie o proteste prokurátora Krajskej prokuratúry Trenčín, č. Kd 267/19/3300-7 zo dňa 23. 09. 2019 zastavila z dôvodu späťvzatia protestu prokurátorom. Predmetom súdneho prieskumu, tak bolo rozhodnutie žalovanej č. 33270-4/2020-BA zo dňa 28. 01. 2021 vo veci zastavenia konania o proteste prokurátora.

35. Zo súdneho spisu mal kasačný súd preukázané nasledovné skutočnosti. Žalobkyňa sa domáhala zrušenia rozhodnutia žalovanej, ktorým bolo zastavené konanie o proteste prokurátora z dôvodu späťvzatia protestu prokurátorom. Argumentovala tým, že konaním žalovanej, tak bolo žalobkyni odňaté právo na prístup k súdu, čo malo za následok zrejmy zásah do jej právom chránených subjektívnych práv. Zároveň napadnuté rozhodnutie podľa žalobkyne trpí zrejmovou nezákonnosťou aj v dôsledku skutočnosti, že bolo vydané na základe nezákonného opatrenia príslušnej prokuratúry, spočívajúce v nezákonnom späťvzatí protestu prokurátora. Prokurátor Krajskej prokuratúry Trenčín podal protest č. Kd 267/19/3300-7 proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Považská Bystrica č. 700-0911932117-GC04/17 zo dňa 03. 10. 2017 vo veci predpísania poistného žalobkyni v celkovej sume 1.406,70 eur. Následne prokurátor podaním zo dňa 13. 01. 2021 vzal protest prokurátora č. Kd 267/19/3300-7 proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Považská Bystrica č. 700-0911932117-GC04/17 zo dňa 03. 10. 2017 späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté, a preto žalovaná konanie zastavila.

36. Podľa § 7 písm. e) SSP správne sudy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Uvedené ustanovenie predstavuje časť negatívneho vymedzenia právomoci správnych súdov, ktorá je vo všeobecnosti upravená v ustanovení § 6 SSP. Toto ustanovenie upravuje okruh tzv. správneho prieskumu, resp. oblastí, ktoré sú zo správneho prieskumu vyňaté. Z pohľadu aplikácie ustanovenia § 7 písm. e) SSP na prejednávajúcu vec je nutné zamerať pozornosť na posúdenie kumulatívneho splnenia dvoch tam ustanovených

podmienok. Ide o otázky, či správnou žalobou napadnuté rozhodnutie žalovanej je rozhodnutím procesnej povahy a súčasne, či rozhodnutie žalovanej mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne. Kasačný súd sa v prvom rade zaoberal možným pochybením správneho súdu spočívajúcim v nesprávnom právnom posúdení veci, keď tento dospel k záveru, že správnou žalobou napadnuté rozhodnutie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu.

37. Z ustanovenia § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre vyplýva, že ak prokurátor vzal protest späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté, orgán verejnej správy konanie o proteste prokurátora rozhodnutím zastaví. Správny súd správne vyhodnotil, že správnou žalobou napadnuté rozhodnutie je rozhodnutím procesnej povahy, keďže ide o rozhodnutie o zastavení konania a nejde o rozhodnutie meritorne, ktorým by bolo rozhodnuté vo veci samej. Kasačný súd sa stotožnil s právnym názorom správneho súdu, že v prejednávanej veci ide o rozhodnutie procesnej povahy.

38. Na druhom mieste bolo potrebné skúmať, či toto procesné rozhodnutie žalovanej je spôsobilé mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Túto otázku správny súd vyhodnotil tak, že za relevantnú považoval skutočnosť, že následkom rozhodnutia žalovanej (ktorým sa konanie zastavuje) je, že vo veci nebude vydané žiadne meritorne rozhodnutie, ktoré by eventuálne mohlo byť predmetom súdneho prieskumu. Správny súd tak konštatoval, že takéto rozhodnutie má potenciál zasiahnuť do subjektívnych práv žalobkyne, a preto je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. S týmto záverom sa však kasačný súd nestotožnil.

39. Východiskom pre posúdenie potenciálu procesného rozhodnutia (ktorým došlo k zastaveniu konania o proteste prokurátora) spôsobiť ujmu na subjektívnych právach žalobkyne je analýza podstaty, funkcie a účelu inštitútu protestu prokurátora. Protest prokurátora je upravený v ustanoveniach § 22 až § 27 zákona o prokuratúre. Protest prokurátora je jedným z prostriedkov prokurátorského dozoru, ktorý prokurátor vykonáva vo vzťahu k orgánom verejnej správy. Na základe toho môže prokurátor podať protest proti správnym aktom orgánov verejnej správy uvedeným v § 21 ods. 1 písm. a) zákona o prokuratúre, ktorými bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Podstatným je, že vo všeobecnosti nejde o návrhové konanie (hoci v prejednávanej veci podanie protestu iniciovala žalobkyňa podnetom), teda prokurátor môže podať protest na základe vlastnej dozorovej činnosti alebo na základe podnetu účastníkov správneho konania, preto môže protest prokurátora smerovať aj proti vôli účastníka. Protest prokurátora sa podáva na orgán verejnej správy, ktorý nezákonné rozhodnutie vydal. Následne správny orgán, ktorého rozhodnutie bolo napadnuté protestom, môže protestu prokurátora úplne vyhovieť alebo ho postúpi svojmu nadriadenému orgánu (bezprostredne nadriadenému orgánu, dozeraúcemu orgánu alebo orgánu oprávnenému na rozhodovanie o opravnom prostriedku). Výsledkom môže byť vyhovieť alebo nevyhovieť protestu prokurátora. Proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa môžu prokurátor a účastníci konania odvolať alebo podať rozklad; na konanie o odvolaní alebo rozklade proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

40. Právo disponovania s protestom prokurátora je explicitne ustanovené v § 23 ods. 3 zákona o prokuratúre, podľa ktorého je prokurátor oprávnený vziať protest späť. Následný postup orgánu verejnej správy upravuje ustanovenie § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre, podľa ktorého ak prokurátor vzal protest späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté, orgán verejnej správy konanie o proteste prokurátora zastaví. Právna úprava ustanovená v § 23 ods. 4 zákona o prokuratúre vymedzuje základný účel a zmysel konania o proteste prokurátora, ako osobitného konania, v ktorom sa rozhoduje o tom, či bol porušený zákon (alebo iný všeobecne záväzný právny predpis) aktom orgánu verejnej správy.

41. Protest prokurátora je právnym aktom, na základe ktorého môže orgán verejnej správy, ktorého sa napadnuté rozhodnutie týka, protestu vyhovieť alebo nevyhovieť. Rozhodnutie správneho orgánu o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu. Ide o rozhodovanie o návrhu prokurátora, ktorý nebol účastníkom správneho konania. Podanie protestu nemá vplyv na formálnu právnu právoplatnosť napadnutého rozhodnutia, t. j. rozhodnutia vo veci samej. Rozhodnutie o proteste prokurátora, ktorým správny orgán protestu nevyhovelo, nie je samo o sebe rozhodnutím vo veci samej. Ak správny orgán protestu vyhovie, nasleduje vydanie rozhodnutia, ktorým je nahradené pôvodné právoplatné rozhodnutie; ak však správny orgán protestu nevyhovie, pôvodné právoplatné rozhodnutie, a teda aj práva a povinnosti ním založené, zostávajú nedotknuté.

42. Kasačný súd v danej súvislosti upriamuje pozornosť na právny názor vyslovený v odôvodnení uznesenia Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 161/2021 z 20. apríla 2021, ktoré sa týka skutkovo podobnej veci, ako je vec prejednávaná. Sťažovateľka (fyzická osoba) ústavnou sťažnosťou namietala porušenie jej základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy späťvzatím protestu prokurátora. Ústavný súd SR rozhodnutím odmietol ústavnú sťažnosť (ako zjavne neopodstatnenú). Rozhodnutie odôvodnil primárne interpretáciou účelom a významom netrestného dozoru prokuratúry. Ústavný súd SR v prvom rade konštatoval, že podstatou netrestného dozoru prokuratúry je ochrana zákonnosti, t. j. objektívneho práva, pričom ochrana subjektívnych práv fyzických a právnických osôb je v rámci neho sekundárna, prípadne môže i absentovať. Asociáciou protestu prokurátora s ochranou zákonnosti (realizovanou v rámci výkonu netrestného dozoru) Ústavný súd SR určil aj prípadný dopad na subjektívne práva osoby (účastníka) iniciujúcej podanie protestu. Ústavný súd SR dospel k záveru, že späťvzatie protestu prokurátora nemá povahu vybavenia podnetu, ale výlučného dispozičného úkonu prokurátora, ktorý tento úkon navyiac ani nemusí odôvodňovať. Z uvedeného Ústavný súd SR dôvodil, že späťvzatím protestu prokurátora nemôže dôjsť k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora.

43. Ústavný súd SR rozhodol aj v ďalšej skutkovo obdobnej veci, keď uznesením sp. zn. III. ÚS 311/2021 z 13. mája 2021 odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľky domáhajúcej sa vyslovenia porušenia jej základného práva na súdnu ochranu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR späťvzatím protestu prokurátora. V odôvodnení tohto uznesenia Ústavný súd SR, okrem iného, uviedol, že „Iná ochrana práva, ktorá je zabezpečovaná či už protestom prokurátora alebo správnu žalobou prokurátora, je vedľajším produktom všeobecného dozoru prokuratúry, ktorým sa zabezpečuje verejný záujem nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. Preto z výkonu týchto právomocí prokuratúry, ktoré sa môžu prejaviť aj podaním a následným späťvzatím už podaného protestu, nemožno vyvodiť porušenie základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.“.

44. Nad rámec vyššie uvedeného kasačný súd konštatuje, že žalobkyňa disponovala účinným a dostupným prostriedkom ochrany, ktorým sa mohla brániť proti ňou tvrdenému porušeniu jej subjektívnych práv rozhodnutím žalovanej. Týmto prostriedkom je, resp. bolo odvolanie, resp. potom následne podanie správnej žaloby účastníka konania. Skutočnosť, že žalobkyňa, nevyužila tieto dostupné prostriedky, nemôže spôsobiť konverziu nenárokovateľného inštitútu (podanie protestu) na prostriedok „nárokovateľný“. Rovnako, tak nevyužitie možnosti účastníka konania podať opravný prostriedok proti prvostupňovému rozhodnutiu (v prejednávanej veci proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovni, pobočka Považská Bystrica č. 700-0911932117-GC04/17 zo dňa 03. 10. 2017, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 25. 10. 2017), opomenutie žalobkyne podať proti prvostupňovému rozhodnutiu orgánu verejnej správy opravný prostriedok nemá potenciál zmeniť aj ústavným súdom interpretovaný účel a funkciu konania o proteste prokurátora, ktoré je konaním osobitným.

45. Vychádzajúc z vyššie uvedených skutočností dospel kasačný súd k záveru, že správny súd vec nesprávne právne posúdil, keď konštatoval možnosť súdneho prieskumu rozhodnutia žalovanej (o zastavení konania o proteste prokurátora z dôvodu späťvzatia protestu) preto, že toto mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne. Podľa názoru kasačného súdu správny súd interpretoval ustanovenie § 7 písm. e) SSP natoľko extenzívne, až poprel jeho zmysel. Pokiaľ totiž správny súd konštatoval absenciu judikatúry stanovujúcej hranice zákonom široko stanovených podmienok súdneho prieskumu procesných rozhodnutí, svoju interpretáciu ustanovenia § 7 písm. e) SSP založil de facto na bezhraničnosti. Kasačný súd uzatvára, že jednou z „hraníc“ pri posudzovaní potenciálu rozhodnutia spôsobiť ujmu na subjektívnych právach účastníka v prejednávanej veci je paralelná (alebo skôr nevyužitá) dostupnosť iného, resp. primárneho prostriedku ich ochrany (v prejednávanej veci išlo o správnu žalobu).

46. Vzhľadom na vyššie uvedené závery vedúce kasačný súd k rozhodnutiu o potrebe zrušenia rozsudku správneho súdu (v rámci ktorých kasačný súd vyjadril svoj postoj aj k tvrdeniam žalobkyne týkajúcim sa úlohy prokuratúry a protestu prokurátora, interpretácii práva na súdnu ochranu a inú ochranu a k žalobkyňou artikulovanej potrebe materiálneho skúmania zákonnosti) kasačný súd záverom konštatuje, že či už v rozhodnutí žalovanej (ktorá zastavila konanie o proteste prokurátora po jeho späťvzatí), tak v samotnom jadre rozhodnutia správneho súdu, neidentifikoval prvok nezákonnosti. Kasačný súd sa nestotožnil s tvrdením žalobkyne, že „späťvzatie protestu prokurátora bolo vydané v rozpore s

príslušnými právnymi predpismi, v čoho dôsledku možno hovoriť o jeho vadnosti respektíve právnej neúčinnosti.“. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje tiež na záver Ústavného súdu SR (bod 20 uznesenia Ústavného súdu SR, č. k. I. ÚS 161/2021-20 z 20. apríla 2021), v zmysle ktorého sa absolútna dispozícia prokurátora s protestom prejavuje aj v tom, že prokurátor nemusí späťvzatie protestu akokoľvek odôvodňovať ani konajúcemu orgánu verejnej správy, ani účastníkom konania o proteste prokurátora a ani tej osobe, ktorá podnetom podanie protestu prípadne iniciovala.

47. Vychádzajúc z vyššie uvedených skutočností, kasačný súd dospel k záveru o nezákonnosti napadnutého rozhodnutia správneho súdu z dôvodov nesprávneho právneho posúdenia (§ 440 ods.1, písm. ag/SSP), a preto napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil správnemu súdu na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP.

48. V ďalšom konaní bude povinnosťou správneho súdu opätovne sa vecou dôsledne zaoberať a postupom v intenciách právneho názoru kasačného súdu vysloveného v tomto rozhodnutí, vo veci opätovne rozhodnúť. V novom rozhodnutí vo veci samej rozhodne správny súd opätovne o nároku na náhradu trov konania vrátane nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

49. Toto rozhodnutie prijal kasačný súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.