

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 6Ssk/41/2022  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 7021200308  
Dátum vydania rozhodnutia: 21. 09. 2022  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Viola Takáčová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:7021200308.1

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: A.. K. G., narodená XX. S. XXXX, bytom G. XX, D., právne zastúpená: Advokátska kancelária ŠKODLER & PARTNERS, s.r.o., so sídlom Dobšinského 12, Bratislava, IČO: 47 238 232, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom Ul. 29. augusta č. 8-10, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia žalovanej č. 6912-8/2021-BA zo dňa 22. februára 2021, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Košiciach č. k. 8S/56/2021-23 zo dňa 30. novembra 2021, takto

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobkyne **z a m i e t a**.

Účastníkom konania **n á r o k** na náhradu trov kasačného konania **n e p r i z n á v a**.

### o d ô v o d n e n i e:

I.

1. Krajský súd v Košiciach napadnutým uznesením č. k. 8S/56/2021-23 zo dňa 30. novembra 2021 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z. z. - Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) odmietol ako neprípustnú správnu žalobu, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 6912-8/2021-BA zo dňa 22. februára 2021, ktorým táto podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 153/2001 Z. z.“) zastavila konanie o proteste prokurátora Krajskej prokuratúry Bratislava č. Kd 270/19/1100-9 zo dňa 10. októbra 2019. Dôvod zastavenia konania o proteste prokurátora spočíval v tom, že príslušný prokurátor podaním z 29. januára 2021 vzal protest prokurátora č. Kd 270/19/1100-9 zo dňa 14. októbra 2019 späť ešte predtým, ako bolo o ňom zo strany orgánu verejnej správy rozhodnuté.

2. Protest prokurátora podal príslušný prokurátor na základe podnetu žalobkyne proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredie č. 48882-2/2016-BA zo dňa 24. októbra 2016, ktorým táto podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“) zamietla v celom rozsahu odvolanie žalobkyne proti prvostupňovému správne rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Košice č. 73369-1/2016-KEM zo dňa 23. mája 2016 vo veci zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia a prvostupňové správne rozhodnutie potvrdila. Predmetným rozhodnutím prvostupňový správny orgán ako orgán príslušný podľa § 178 ods. 1 písm. a/ bod prvý zákona č. 461/2003 Z. z. rozhodol tak, že žalobkyňa ako samostatne zárobkovo činná osoba nezaniklo povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie dňa 31. augusta 2008, ale zaniklo dňa 30. júna 2010.

3. Krajský súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že je daný dôvod na odmietnutie správnej žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP. Svoj záver primárne oprel o tú skutočnosť, že protest prokurátora je jedným z prostriedkov prokurátorského dozoru, ktorý prokurátor vykonáva vo vzťahu k orgánom verejnej správy. Protestom disponuje prokurátor, ktorý ho v rámci svojej dispozičnej právomoci môže podať a

tiež ho vziať späť. Zdôraznil, že rozhodnutie žalovaného o zastavení konania o proteste prokurátora, ktoré žalobkyňa napadla správnu žalobou, nemá vplyv na právnu situáciu medzi účastníkmi správneho konania a orgánom verejnej správy, nakoľko táto sa v prejednávanej veci odvíja od rozhodnutia žalovanej vo veci zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia. V dôsledku toho ani žalobkyňa ako účastník administratívneho konania nie je rozhodnutím žalovaného o zastavení konania o proteste prokurátora ukrátená na svojich subjektívnych právach, ktoré sa viažu k pôvodnému administratívne konaniu. Na základe týchto skutočností správny súd konštatoval, že v tomto prípade bolo potrebné správnu žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu orgánu verejnej správy podať proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy vo veci samej, teda proti rozhodnutiu, ktorým sa zakladajú, menia alebo rušia oprávnenia alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, čo v tomto prípade bolo spomínané rozhodnutie žalovanej vo veci zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia. Žalobkyňa takýto postup nezvolila a napriek svojej aktívnej legitímácii v takomto konaní správnu žalobu nepodala.

4. Odkázal tiež na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. III. ÚS 311/2021 zo dňa 13. mája 2021, podľa ktorého „zákon o prokuratúre ako aj Správny súdny poriadok vzhľadom na osobitné postavenie prokuratúry vo vzťahu k orgánom verejnej správy prokuratúre neukladajú povinnosť, aby v prípade nevyhovenia protestu podali proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy správnu žalobu. Z toho, že proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne bol podaný protest prokurátora, nemožno vyvodiť povinnosť prokurátora v prípade nevyhovenia protestu podať proti tomuto rozhodnutiu správnu žalobu. 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.“

5. Taktiež vyslovil, že správnu žalobou napadnuté rozhodnutie žalovanej je rozhodnutím procesným, ktorým sa konanie o proteste prokurátora na orgáne verejnej správy skončilo. Ak žalobkyňa v správnej žalobe namieta nesúlad postupu prokurátora pri späťvzatí protestu s § 6 ods. 9 zákona č. 153/2001 Z. z., je tento jej pohľad mylný. Pokiaľ by zákonodarca mal v úmysle nedať nadriadenému prokurátorovi možnosť vydať podriadenému prokurátorovi pokyn vziať podaný protest späť, výslovne by takúto skutočnosť zakotvil do zákona.

6. Preto dospel k záveru, že žalobkyňa správnu žalobou napadla procesné rozhodnutie, ktorým žalovaný neporušil ani neohrozil jej subjektívne práva, a ktoré je z tohto dôvodu vylúčené z prieskumu vykonávaného správnym súdom.

7. O trovách konania rozhodol krajský súd podľa § 170 písm. a/ SSP tak, že účastníkom konania náhradu trov konania nepriznal, keďže správna žaloba bola odmietnutá.

II.

8. Proti uzneseniu krajského súdu podala žalobkyňa kasačnú sťažnosť.

9. Namietala, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP).

10. Uviedla, že prokuratúra realizuje svoje právomoci, spojené s dozorom za účelom ochrany zákonnosti, ktorú však 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. S protestom prokurátora ako prostriedkom ochrany zákonnosti je esenciálne spojená aj ochrana fyzických a právnických osôb, ide o spojené nádoby, ktoré sa vzájomne nevylučujú, ale akcentujú na ústavnú úlohu prokuratúry, vymedzenú v článku 149 Ústavy Slovenskej republiky sa práve naopak, vzájomne prelínajú, dopĺňajú a podporujú. Protest prokurátora smeruje proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ktoré je zároveň spojené s autoritatívnym zásahom do práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb. Je preto logické, že protest prokurátora, ktorý smeruje

proti (nezákonnému) rozhodnutiu, alebo opatreniu, vo svojej podstate poskytuje (sleduje) ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá je protestom prokurátora napadnutým rozhodnutím priamo dotknutá. V tejto súvislosti ďalej uvádzala, že na to, aby právo na súdnu a inú ochranu ako základné právo mohlo naplniť svoj účel, musí sa takto predpokladaná ochrana dostať jej adresátovi aj tomu zodpovedajúcej kvalite, ktorú v tomto smere postulujú najmä jej rozsah a dostupnosť. Rozsah súdnej a inej ochrany musí byť dostatočný a pevný, teda musí vytvárať taký ochranný štít, cez ktorý neprenikne žiadna nepravosť, nezákonnosť. Dostupnosť súdnej a inej ochrany musí byť faktická pripravená nastúpiť na plnenie svojho účelu vždy, keď je to nevyhnutné a žiadúce. Súdna ochrana v správnom súdnictve je precizovaná na podklade kauzality medzi vydaním rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy a následkom spočívajúcim v ukrátení, respektíve zásahu do práv a právom chránených záujmov fyzickej osoby alebo právnickej osoby ako žalobcu. Kauzalita medzi rozhodnutím žalovanej a zásahom do práv žalobkyne tkvie v tom, že rozhodnutie žalovanej eliminovalo právo žalobkyne na zvrátenie rozhodnutia prostredníctvom protestu prokurátora. Predmetné právo pramení z ústavného základu a spočíva v ochrane pred nezákonnosťou, ktorú mu na základe ústavného zverenia poskytuje prokuratúra prostredníctvom na to ustanovených inštitútov, kam možno zaradiť aj protest prokurátora. Toto právo nemožno považovať za abstraktné, ani potenciálne, keďže fakticky vzniklo začatím konania o proteste prokurátora a fakticky zaniklo jeho zastavením.

11. K uzneseniu ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 311/2021 zo dňa 13. mája 2021 uviedla, že ústavný súd sa v rámci tohto uznesenia nevysporiadal s námietkami, ktoré tvorili základ podanej ústavnej sťažnosti, ktorej výsledkom bolo vydanie predmetného uznesenia. Ústavný súd sa nezaoberal skutočnosťou týkajúcou sa možného neoprávneného zásahu do zákonom priznanej dispozičnej autonómie podriadených prokurátorov zo strany Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, ku ktorému mohlo dôjsť na základe jej direktívneho pokynu, a ktorý je v zrejmom rozpore s ústavnou zásadou legality zakotvenou v článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Ústavný súd v predmetnom uznesení sa v podstate obmedzil len na prieskum všeobecnej možnosti (práva) prokurátora vziať svoj protest proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy späť, pričom takýto úkon prokurátor nie je povinný odôvodňovať a nepotrebuje naň súhlas tak orgánu verejnej správy, ako aj toho, kto podnet na podanie protestu podal. Ústavnou sťažnosťou nebolo namietané absolútne dispozičné právo prokurátora vo vzťahu k dispozícií s protestom prokurátora ako nástrojom ochrany práv netrestného úseku prokuratúry, ale práve naopak, bolo poukazované na dôležitosť jeho ochrany. Tieto závery však žiadnym spôsobom nedali odpoveď na otázky, ktoré boli predostreté v rámci podanej ústavnej sťažnosti, a teda, či Generálna prokuratúra Slovenskej republiky svojím pokynom v rozpore s ústavnou zásadou legality zasiahla do zákonom priznanej absolútnej dispozičnej autonómie podriadených prokurátorov vo vzťahu k protestu prokurátora, respektíve, keď k takémuto zásahu aj naozaj došlo, či je tento zásah z hľadiska ochrany subjektívnych práv a právom chránených záujmov dotknutého subjektu takej intenzity, že je z hľadiska porušenia jeho ústavných práv ústavne neudržateľný.

12. V ďalšej časti kasačnej sťažnosti namietala nemožnosť aplikácie § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. e/ SSP na prejednávany prípad. Ustanovenie § 7 písm. e/ SSP sa nevzťahuje na tie rozhodnutia, ktoré potenciálne mohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Vo veci spät'vzátia protestu prokurátora nebolo / nebude vydané žiadne iné meritórne rozhodnutie, ktoré by eventuálne mohlo byť predmetom súdneho prieskumu, v čoho dôsledku možno vyvodit', že nejde o procesné rozhodnutie v pravom slova zmysle, ktoré by bolo zo strany správneho orgánu vydané v rámci pokračujúceho živého administratívneho konania, ktoré by bolo skončené vydaním právoplatného rozhodnutia vo veci samej. Každé konečné rozhodnutie (aj procesnej povahy) vydané v rámci administratívneho konania, môže byť potenciálne spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv jeho adresáta, a teda musí ostať spôsobilé na podrobenie súdnemu prieskumu jeho zákonnosti.

13. V závere namietala, že ak krajský súd napadnutým rozhodnutím prijal meritórny záver, že rozhodnutie žalovanej nemožno podrobiť súdnemu prieskumu, mal správnu žalobu bez ďalšieho odmietnuť ako neprípustnú. Avšak tým, že správnu žalobu podrobil meritórnemu prieskumu, vyžiadal si vyjadrenie žalovanej k správnej žalobe, ako aj to, že ponechal žalobkyňu možnosť reflektovať na vyjadrenie žalovanej a až potom odmietol správnu žalobu ako neprípustnú, procesne pochybil.

14. Navrhla, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

15. Žalovaná sa ku kasačnej sťažnosti žalobkyne vyjadrila podaním zo 04. marca 2022.

16. Uviedla, že právnym následkom späťvzatia protestu prokurátora je zastavenie konania, pričom zákonodarcu neponechal na rozhodnutí orgánu verejnej správy, či späťvzatiu protestu prokurátora vyhovie, alebo nie. Žalovaná tiež nie je v žiadnom prípade oprávnená posudzovať dispozičný úkon prokurátora z pohľadu jeho zákonnosti a rovnako nie je oprávnená rozhodnúť o proteste prokurátora, ktorý prokurátor vzal späť a ktorý de facto neexistuje. Späťvzatie protestu prokurátora je výlučným právom prokurátora a žalobkyňa nie je oprávnená tento úkon spochybňovať. Prokurátor, ktorý podal protest, má po celý čas trvania konania o proteste dispozičné oprávnenie k tomuto protestu, čo znamená, že prokurátor, ktorý protest podal, ho môže zobrať späť. Rovnako poukázala na uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 311/2021 zo dňa 13. mája 2021, prípadne uznesenie sp. zn. I. ÚS 161/2021 zo dňa 20. apríla 2021 a závery z nich plynúce. Tiež zotrvala na právnom názore, že rozhodnutie o zastavení konania o proteste prokurátora nepodlieha súdnemu prieskumu, keďže sa jedná o procesné rozhodnutie, ktoré nemalo za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Zároveň uviedla, že právo žalobkyne na ochranu jej práv a právom chránených záujmov nebolo zmarené v dôsledku späťvzatia protestu prokurátora, ale v dôsledku skutočnosti, že žalobkyňa sa sama nezaujímalala o ochranu a výkon svojich práv, nakoľko nevyužila možnosť podať správnu žalobu na správny súd a neiniciovala tak konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej vo veci zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia. S ohľadom na námietky žalobkyne dodala, že ochrana subjektívnych práv účastníka konania pri podaní žaloby prokurátorom je sekundárna a môže prípadne aj úplne absentovať, ak bol zákon porušený v prospech účastníka konania. Správna žaloba prokurátora prioritne chráni objektívne právo.

17. Navrhla, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

IV.

18. Vyjadrenie žalovanej bolo doručené žalobkyne dňa 18. marca 2022 na vedomie.

V.

19. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal kasačnú sťažnosť postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobkyne nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

20. Najvyšší správny súd z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasťou tvoril pripojený administratívny spis žalovanej, mal preukázané, že

- žalovaná (Sociálna poisťovňa, ústredie) rozhodnutím č. 48882-2/2016-BA zo dňa 24. októbra 2016 zamietla odvolanie žalobkyne a potvrdila rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Košice č. 73369-1/2016-KEM zo dňa 23. mája 2016 vo veci zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia,
- predmetné rozhodnutie bolo na základe podnetu žalobkyne napadnuté protestom prokurátora dňa 14. októbra 2019 evidovaným pod č. Kd 270/19/1100-9,
- následne podaním z 29. januára 2021, doručeným žalovanej dňa 29. januára 2021, vzal prokurátor protest prokurátora späť,
- žalovaná rozhodnutím č. 6912-8/2021-BA zo dňa 22. februára 2021 podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. zastavila konanie o proteste prokurátora č. Kd 270/19/1100-9 zo dňa 14. októbra 2019.

21. Základná úloha najvyššieho správneho súdu aj s ohľadom na žalobkyňou uplatnené kasačné námietky spočíva v posúdení, či krajský súd správne postupoval, keď správnu žalobu postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ odmietol ako neprípustnú.

22. Všeobecne platí pravidlo, že v systéme správneho súdnictva je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe správnej žaloby determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v

zásade preskúmajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia, zrušujú alebo deklarujú práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, a to okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Výnimky stanovuje § 7 SSP. Jednou z týchto výnimiek je aj výnimka plynúca z § 7 písm. e/ SSP, podľa ktorej cit.: „správne súdy 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 teda predstavuje časť negatívneho vymedzenia právomoci správnych súdov, ktorá je vo všeobecnosti upravená v ustanovení § 6 SSP, a teda precizujú 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 sa zamerať na posúdenie kumulatívneho splnenia dvoch tam vyjadrených podmienok a teda, či správnou žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného je rozhodnutím procesnej povahy a zároveň, či rozhodnutie žalovaného mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu.

23. Podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z., ak prokurátor vzal protest späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté, orgán verejnej správy konanie o proteste prokurátora rozhodnutím zastaví. Krajský súd správne vyhodnotil, že správnou žalobou napadnuté rozhodnutie je rozhodnutím procesnej povahy, keďže ide o rozhodnutie o zastavení konania, a teda nejde o rozhodnutie meritórne, ktorým by bolo rozhodnuté vo veci samej. K splneniu prvej z podmienok podľa § 7 písm. e/ SSP teda najvyšší správny súd už nevenuje ďalší priestor, keďže ju vyhodnotil rovnako, ako krajský súd v kasačnou sťažnosťou napadnutom rozhodnutí a tento záver je nespochybniteľný.

24. Druhá otázka pri aplikácii ustanovenia § 7 písm. e/ SSP na prejednávajúcu vec spočíva v skúmaní tej skutočnosti, či je takéto rozhodnutie spôsobilé ukrátiť účastníka konania na jeho subjektívnych právach. V tomto smere je zásadnou analýza podstaty, funkcie a účelu inštitútu protestu prokurátora. Protest prokurátora je upravený v ustanoveniach § 22 až § 27 zákona č. 153/2001 Z. z. 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 č. 153/2001 Z. z., 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, dozerajúcemu 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.

25. Právo disponovania s protestom prokurátora je explicitne vyjadrené v § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z., podľa ktorého je prokurátor oprávnený vziať protest späť. Následný postup orgánu verejnej správy reguluje (opäť vcelku explicitne a kategoricky) ustanovenie § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z., podľa ktorého, ak prokurátor vzal protest späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté, orgán verejnej správy konanie o proteste prokurátora zastaví. Zároveň ustanovenie § 23 ods. 4 zákona č. 153/2001 Z. z. 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.

26. Protest prokurátora je teda právnym prostriedkom, na základe ktorého môže orgán verejnej správy, ktorého sa napadnuté rozhodnutie týka, protestu vyhovieť alebo nevyhovieť. Rozhodnutie tohto 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 nie je účastníkom správneho konania. Podanie protestu nemá vplyv na formálno-právnu právoplatnosť napadnutého rozhodnutia, t. j. rozhodnutia vo veci samej. Rozhodnutie o proteste prokurátora, ktorým správny orgán protestu nevyhovelo, nie je teda 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.

27. Najvyšší správny súd v súvislosti s vyššie uvedeným poukazuje na odôvodnenie uznesenia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 161/2021 zo dňa 20. apríla 2021, ktoré sa týka skutkovo podobnej veci, ako je vec prejednávaná. V predmetnej veci išlo o ústavnú sťažnosť, ktorou sťažovateľka (fyzická osoba) namietala porušenie jej základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky späťvzatím protestu prokurátora. Ústavný súd svoje rozhodnutie odmietnuť ústavnú sťažnosť (ako zjavne neopodstatnenú) odôvodnil primárne interpretáciou úlohy a významu netrestného dozoru prokuratúry. Ústavný súd 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 determinoval aj prípadný dopad na subjektívne práva osoby (účastníka) iniciujúcej podanie protestu. Ústavný súd 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 dôvodil, že späťvzatím protestu prokurátora nemôže dôjsť k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora.

28. Ústavný súd aj v ďalšej skutkovo obdobnej veci vedenej pod sp. zn. III. ÚS 311/2021 okrem iného, uviedol, že cit.: „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.“

29. Nad rámec vyššie uvedeného najvyšší správny súd tiež uvádza, že žalobkyňa disponovala účinným a dostupným prostriedkom ochrany, ktorým sa mohla brániť proti tvrdenému porušeniu jej subjektívnych práv. Týmto prostriedkom je, respektíve bola správna žaloba proti rozhodnutiu žalovanej č. 48882-2/2016-BA dňa 24. októbra 2016. Skutočnosť, že žalobkyňa tento primárny postup slúžiaci výlučne na ochranu subjektívnych práv účastníka konania nevyužila, nemôže spôsobiť konverziu nenárokovateľného inštitútu (podanie protestu) na prostriedok „nárokovateľný“. Rovnako tak nevyužitie tejto možnosti nemôže skonvertovať výlučné dispozičné oprávnenie prokurátora na záujmami žalobkyne obmedzený postup. Jednoducho opomenutie žalobkyne brániť svoje práva dostupnými prostriedkami nemá potenciál zmeniť aj ústavným súdom interpretovaný účel a funkciu konania o proteste prokurátora, ktoré je konaním osobitným (§ 23 ods. 4 zákona č. 153/2001 Z. z.).

30. Pokiaľ žalobkyňa namietala aj s odkazom na § 6 ods. 9 zákona č. 153/2001 Z. z. nezákonnosť pokynu Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, na základe ktorého došlo následne k späťvzatiu protestu prokurátora, najvyšší správny súd uvádza, že podľa § 6 ods. 9 menovaného zákona „nariadený prokurátor nemôže vydať podriadenému prokurátorovi pokyn, aby nepodal návrh na začatie konania pred súdom, nevstúpil do konania pred súdom, nepodal opravný prostriedok proti rozhodnutiu súdu podľa osobitných predpisov, 2a) nepodal protest prokurátora alebo nepodal upozornenie prokurátora“. V predmetnej veci prokurátor protest prokurátora podal s tým, že s ohľadom na usmernenie Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. VI/3 Gd 1/21/1000-3 zo dňa 05. januára 2021 bol tento v súlade s § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. vzatý späť. Navyše späťvzatie protestu prokurátora v prerokúvanej veci nebolo dôsledkom pokynu nariadeného prokurátora podľa § 6 ods. 9 zákona č. 153/2001 Z. z. Naopak, bolo dôsledkom usmernenia generálnej prokuratúry, ktoré bolo vydané v nadväznosti na nové rozhodnutie veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) pod sp. zn. 1Vs 3/2019. V tomto rozhodnutí boli vyslovené opačné právne názory než tie, z ktorých vychádzal prokurátor pri podávaní protestu proti rozhodnutiu z 24. októbra 2016. Tieto názory boli podľa § 466 ods. 3 SSP pre senáty najvyššieho súdu záväzné; z citovaného ustanovenia pritom jasne vyplýva aj to, že prípadné odchýlenie sa od takéhoto právneho názoru sa musí vykonať opätovným predložením veci veľkému senátu, nie zjednocujúcim stanoviskom kolégia. Tejto skutočnosti potom zodpovedala aj reakcia generálnej prokuratúry, ktorá v tomto ohľade podriadené prokuratúry relevantne usmernila. Najvyšší správny súd len dodáva, že v predmetnej veci bol výlučným predmetom súdneho prieskumu

rozhodnutie žalovanej o zastavení konania o proteste prokurátora. V tomto smere je kľúčové, že konanie o proteste prokurátora je výlučne konaním návrhovým, a tak ako môže prokurátor protest prokurátora podať, rovnako môže využiť svoje dispozičné oprávnenie a môže protest prokurátora vziať späť vrátane na to nadväzujúceho procesného následku spočívajúceho v zastavení konania o proteste (§ 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z.). V predmetnej veci bolo jasne ustálené, že rozhodnutie, proti ktorému žalobkyňa brojila správnu žalobou, je svojou povahou rozhodnutím procesným, ktoré navyše nie je spôsobilé zasiahnuť do jej subjektívnych práv.

31. Rovnako aj procesný postup krajského súdu, ktorým súd najprv zaslal správnu žalobu na vyjadrenie žalovanej a neskôr vyjadrenie žalovanej zaslal žalobkyňi a až následne odmietol správnu žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP ako neprípustnú, nemožno považovať za postup priečiaci sa pravidlám plynúcim z procesného právneho predpisu, a že by uznesenie krajského súdu malo trpieť vadou nezákonnosti z tohto dôvodu.

32. Z vyššie uvedených dôvodov, najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť žalobkyne postupom podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

33. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobkyňi, ktorá v tomto konaní úspech nemala, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a žalovanej ich nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta prvá SSP).

34. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok **n i e** je príпустný.