

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 6Ssk/6/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5021200151
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 06. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Viola Takáčová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:5021200151.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: E. E. Z., narodená XX. D. XXXX, bytom v A. A., U. č. X, právne zast.: Mgr. Zdenkom Senešim, advokátom a konateľom Advokátska kancelária ŠKODLER & PARTNERS, s.r.o., so sídlom v Bratislave, Dobšinského č. 12, IČO: 47 238 232, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom v Bratislave, Ul. 29. augusta č. 8 a 10, o preskúmanie rozhodnutia žalovanej z 08. februára 2021, č. 7563-5/2021-BA, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline zo 17. septembra 2021, č. k. 29Sa/9/2021-58, 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 Žiline (ďalej len „krajský súd“) napadnutým uznesením zo 17. septembra 2021, č. k. 29Sa/9/2021-58 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. e/ 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 z 08. februára 2021, č. 7563-5/2021-BA, 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 z 05. novembra 2019, číslo Pd 166/19/5511-17. Dôvod zastavenia konania o proteste prokurátora spočíval v tom, že príslušný prokurátor podaním z 13. januára 2021 vzal protest prokurátora z 05. novembra 2019, číslo Pd 166/19/5511-17 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 vydanom Sociálnou poisťovňou, pobočka Žilina z 05. apríla 2017, číslo 700-1610828817-GC04/17, ktorým táto postupom podľa § 144 ods. 1, § 152a a § 178 ods. 1 písm. a/ bod ôsmy zákona č. 461/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov žalobkyňa predpísala za obdobie júl 2011, august 2011, september 2011, október 2011, november 2011, december 2011, január 2012, február 2012, marec 2012, apríl 2012, máj 2012, jún 2012 poistné na nemocenské poistenie, poistné na starobné poistenie a príspevky na starobné dôchodkové sporenie, poistné na invalidné poistenie a poistné do rezervného fondu solidarity v celkovej sume 1.245,90 eur.

3. Krajský súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že je daný dôvod na odmietnutie správnej žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. e/ 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. Prokurátor môže podať protest proti právoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ktorým bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis, a ktorým boli založené, zmenené alebo zrušené práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb.

Zdôraznil, že pokiaľ účastník podá podnet na podanie protestu prokurátora, ide ďalej o fakultatívny postup prokurátora, či tento protest podá alebo nie. Nie je preto namieste ani spochybňovať jeho ďalšie dispozičné úkony, teda aj späťvzatie jeho protestu. Fyzické a právnické osoby napokon nie sú aktívne legitimované na podanie správnej žaloby na preskúmanie zákonnosti a postupu správneho orgánu ani v prípade rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora.

4. Odkázal tiež na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. mája 2021, sp. zn. III. ÚS 311/2021, podľa ktorého cit.: „ (...) Dozor prokuratúry tvorí so správnym súdnictvom systém vonkajšej kontroly orgánov verejnej správy. Oproti správne súdnictvu je však podstatou dozoru prokuratúry ochrana zákonnosti, pričom ochrana subjektívnych práv fyzických a právnických osôb je v rámci neho sekundárna, prípadne môže i absentovať. Podania protestu prokurátora sa možno domáhať podnetom podľa § 31 zákona o prokuratúre, pričom podávateľ podnetu má nárok na jeho vybavenie, ako i nárok na vybavenie opakovaného podnetu nadriadeným prokurátorom, ak nesúhlasí s vybavením svojho prvého podnetu. Zákon o prokuratúre však nestanovuje nárok na podanie protestu prokurátora, čo zodpovedá tomu, že protest prokurátora je po procesnej stránke právny akt svojho druhu, ktorý zodpovedá osobitnému postaveniu prokuratúry vo vzťahu k rozhodnutiam orgánom verejnej správy. 9. Na základe protestu prokurátora začína konanie o proteste prokurátora, o výsledku ktorého rozhoduje orgán verejnej správy alebo jeho nariadený orgán buď tak, že mu vyhoví a zruší napadnuté rozhodnutie alebo rozhodne o jeho nevyhovení. Ak orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora a nezruší protestom napadnuté rozhodnutie, je prokurátor oprávnený podať proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy správnu žalobu podľa Správneho súdneho poriadku. Konaním o proteste prokurátora disponuje prokurátor, ktorý ho podal. Prokurátor je oprávnený vziať protest späť (§ 23 ods. 3 zákona o prokuratúre) a v takomto prípade orgán verejnej správy konanie o proteste prokurátora rozhodnutím zastaví (§ 24 ods. 15 zákona o prokuratúre). Na späťvzatie protestu nie je potrebný súhlas orgánu verejnej správy ani súhlas toho, kto podal podnet na protest prokurátora. Tým, že protest prokurátora je spojený s ochranou zákonnosti v rámci dozoru prokuratúry, je určovaný aj prípadný dopad na subjektívne práva podávateľa podnetu. Hoci prokuratúra pri výkone netrestného dozoru môže byť považovaná za iný orgán ochrany práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, späťvzatie protestu prokurátora je výlučným dispozičným úkonom prokurátora, ktorý prokurátor neodôvodňuje nielen orgánu verejnej správy či účastníkom konania, ale ani tomu, kto jeho podanie podnetom inicioval. Z toho je zrejmé, že zákon o prokuratúre žiadnym iným spôsobom ako riadnym vybavením podnetu na podanie protestu prokurátora nereguluje nielen jeho rozhodnutie o tom, či protest podá, ale ani to, že či následne protest zoberie späť. Preto je vo vzťahu k opatreniu prokurátora, ktorým rozhodol o späťvzatie protestu z pohľadu ústavných práv sťažovateľky, nedôvodná jej argumentácia o tom, aké boli či mali byť či už vecné alebo inštitucionálne pohnútky prokurátora pri jeho rozhodnutí zobrať protest späť alebo na ňom zotrvať. Zákon o prokuratúre ako aj Správny súdny poriadok vzhľadom na osobité 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. Preto z výkonu týchto právomocí prokuratúry, ktoré sa môžu prejavíť aj podaním a následným späťvzatím už podaného protestu, nemožno vyvodiť porušenie základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Vzhľadom na to, že základné právo sťažovateľky na inú právnu ochranu týmto úkonom prokuratúry porušené nebolo, nedošlo ani k porušeniu jej základného práva následným zastavením konania o proteste prokurátora, keďže išlo o zákonom predpokladaný následok späťvzatie protestu prokurátora.“

5. Na základe týchto dôvodov dospel krajský súd k záveru o neprípustnosti podanej správnej žaloby.

6. O trovách konania rozhodol krajský súd podľa § 170 písm. a/ SSP tak, že žiadnemu z účastníkov právo na náhradu trov konania nepriznal, keďže správna žaloba bola odmietnutá.

II.

7. Proti uzneseniu krajského súdu podala žalobkyňa kasačnú sťažnosť.

8. 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).

9. 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 nevyklučujú, 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 neprávosť, 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.

10. K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. mája 2021, sp. zn. III. ÚS 311/2021 uviedla, že Ústavný súd Slovenskej republiky sa v rámci tohto uznesenia nevyssporiadal s námietkami, ktoré tvorili základ podanej ústavnej sťažnosti, ktorej výsledkom bolo vydanie predmetného uznesenia. Ústavný súd Slovenskej republiky 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 Slovenskej republiky 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 svojim 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.

11. V ďalšej časti kasačnej sťažnosti namietala nemožnosť aplikácie § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. e/ SSP na prejednávany prípad. § 7 písm. e/ SSP sa nevzťahuje na tie rozhodnutia, ktoré potenciálne mohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Vo veci späťvzatia protestu prokurátora nebolo / nebude vydané žiadne iné meritórne rozhodnutie, ktoré by eventuálne mohlo byť predmetom súdneho prieskumu, v čoho dôsledku možno vyvodiť, že nejde o procesné rozhodnutie v pravom slova zmysle slova, 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 súdneho prieskumu jeho zákonnosti.

12. 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, vyžiadala si vyjadrenie žalovanej k správnej žalobe, ako aj to, že ponechal žalobkyni možnosť reflektovať na vyjadrenie žalovanej a až potom odmietol správnu žalobu ako neprípustnú, procesne pochybil.

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

III.

14. Žalovaná sa ku kasačnej sťažnosti žalobkyne vyjadrila podaním z 03. decembra 2021.

15. 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 Slovenskej republiky z 13. mája 2021, sp. zn. III. ÚS 311/2021, prípadne uznesenie z 20. apríla 2021, sp. zn. I. ÚS 161/2021 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. Žalovaná nezastavila konanie vo veci preskúmania zákonnosti rozhodnutia pobočky Sociálnej poisťovne o predpísaní poisťného, ale zastavila konanie o proteste prokurátora, a to zo zákonného dôvodu, ktorým je späťvzatie protestu prokurátora. Dodala, že žalobkyňa akceptovala rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, a bez toho, aby využila opravný prostriedok, ktorý zákon voči prvostupňovému správne rozhodnutiu pripúšťa, predpísané poisťné uhradila. Ochrana subjektívnych práv účastníka konania pri podaní žaloby prokurátorom je sekundárna a môže prípadne aj plne absentovať, ak bol zákon porušený v prospech účastníka. Žalobkyňa mala k dispozícii dostupný prostriedok ochrany (odvolanie a následne správnu žalobu), ktorého využitie záviselo plne na jej konaní, respektíve nekonaní.

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

IV.

17. Vyjadrenie žalovanej bolo doručené žalobkyni dňa 04. januára 2022 na vedomie.

V.

18. 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.

19. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

20. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy,

nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

21. 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.

22. 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.

23. Podľa § 177 ods. 1 SSP, správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

24. Podľa § 177 ods. 2 SSP, ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom.

25. Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z., prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

26. Podľa § 20 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z., prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy v rozsahu ustanovenom týmto zákonom. Výkon dozoru funkčne súvisí s uplatnením oprávnení prokurátora v konaní pred správnym súdom podľa osobitného predpisu.9c) (odkaz na SSP; pozn. súdu).

27. Podľa § 21 ods. 1 písm. a/ bod 1 a písm. b/ zákona č. 153/2001 Z. z., prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy a/ preskúmaním zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, a to:

1. rozhodnutí orgánov verejnej správy
- b/ preskúmaním postupu orgánov verejnej správy;

28. Podľa § 22 ods. 1 písm. a/ zákona č. 153/2001 Z. z., právnymi prostriedkami, ktorými prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy, sú

- a/ protest prokurátora;

29. Podľa § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z., prokurátor je oprávnený vziať protest späť.

30. Podľa § 24 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z., protest proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy môže prokurátor podať do troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia alebo od vydania opatrenia.

31. 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.

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

- prvostupňový správny orgán (Sociálna poisťovňa, pobočka Žilina) rozhodnutím z 05. apríla 2017, číslo 700-1610828817-GC04/17 postupom podľa § 144 ods. 1, § 152a a § 178 ods. 1 písm. a/ bod ôsmy zákona č. 461/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov žalobkyni predpísal za obdobie júl 2011, august 2011, september 2011, október 2011, november 2011, december 2011, január 2012, február 2012, marec 2012, apríl 2012, máj 2012, jún 2012 poistné na nemocenské poistenie, poistné na starobné poistenie a príspevky na starobné dôchodkové sporenie, poistné na invalidné poistenie a poistné do rezervného fondu solidarity v celkovej sume 1.245,90 eur

- predmetné rozhodnutie bolo na základe podnetu žalobkyne napadnuté protestom prokurátora dňa 05. novembra 2019 evidovaným pod sp. zn. Pd 166/19/5511-17

- následne podaním z 13. januára 2021, doručeným žalovanej dňa 19. januára 2021, vzal prokurátor protest prokurátora späť

- žalovaná rozhodnutím z 08. februára 2021, č. 7563-5/2021-BA podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. zastavila konanie o proteste prokurátora z 05. novembra 2019, číslo Pd 166/19/5511-17.

33. Základná úloha najvyššieho správneho súdu aj s ohľadom na žalobkyňu uplatnené kasačné námietky spočíva v posúdení, či krajský súd správne postupoval, keď správnu žalobu postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. e/ SSP odmietol ako neprípustnú.

34. 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 správnu žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného je rozhodnutím procesnej povahy a zároveň, či rozhodnutie žalovaného mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu.

35. 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 správnu 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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 nevyhoviel, 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 nevyhoví, pôvodné právoplatné rozhodnutie, a teda aj práva a povinnosti ním založené, zostávajú nedotknuté.

39. Najvyšší správny súd v súvislosti s vyššie uvedeným poukazuje na odôvodnenie uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky z 20. apríla 2021, sp. zn. I. ÚS 161/2021, 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 Slovenskej republiky svoje rozhodnutie odmietnuť ústavnú sťažnosť (ako zjavne neopodstatnenú) odôvodnil primárne interpretáciou úlohy a významu netrestného dozoru prokuratúry. Ústavný súd Slovenskej republiky 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 Slovenskej republiky 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.

40. Ústavný súd Slovenskej republiky 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 vyvodit' porušenie základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.“

41. 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 bolo odvolanie proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu z 05. apríla 2017, číslo 700-1610828817-GC04/17, o ktorej skutočnosti bola žalobkyňa riadne poučená, na ktoré (v prípade neúspechu) nadväzuje právo podať proti rozhodnutiu druhostupňového správneho orgánu správnu žalobu. Skutočnosť, že žalobkyňa tento primárny postup slúžiaci výlučne na ochranu subjektívnych práv účastníka konania nevyužila, nemôže spôsobovať 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.).

42. 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 späťvzatíu protestu prokurátora, najvyšší správny súd uvádza, že podľa § 6 ods. 9 menovaného zákona „nadriadený 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 z 05. januára 2021, číslo VI/3 Gd 1/21/1000-3 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 nadriadeného 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 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 05. apríla 2017. 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.

43. 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.

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

45. 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).

46. 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 prípustný.