

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Ssk/29/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 8021200295
Dátum vydania rozhodnutia: 23. 02. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Zdenka Reisenauerová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:8021200295.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu: T., nar. XX.. XXXX, C., P., zastúpeného: Advokátska kancelária ŠKODLER & PARTNERS, s.r.o., IČO: 47 238 232, Dobšinského 12, Bratislava, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, Ul. 29. augusta 8 a 10, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia z 8. apríla 2021 č. 20623-9/2021-BA, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Prešove č. k. 7 Sa 12/2021-26 zo 7. októbra 2021 takto

rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.

II. Účastníkom konania nepriznáva nárok na náhradu trov kasačného konania.

odôvodnenie:

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Pobočka Sociálnej poisťovne vo Vranove nad Topľou svojím rozhodnutím z 23. mája 2017 vyslovila, že žalobcovi ako samostatne zárobkovo činnéj osobe vzniklo povinné nemocenské a povinné dôchodkové poistenie 1. júla 2014. Napriek odvolaniu žalobcu ústredie žalovanej svojím rozhodnutím z 8. januára 2018 rozhodnutie pobočky potvrdilo. Žalobca, ktorému bolo toto rozhodnutie doručené 17. januára 2018, proti nemu správnu žalobu nepodal.

2. Dňa 15. januára 2020 podal proti tomuto rozhodnutiu protest prokurátor Krajskej prokuratúry v Bratislave. Namietal v ňom, že rozhodnutie je nezákonné v zásade z dôvodov, ktoré boli vyslovené v rozhodnutí veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Vs 1/2019 z 30. apríla 2019.

3. Prípisom zo 6. apríla 2021 prokurátor vzal svoj protest späť v podstate z dôvodu, že rešpektoval právny názor vyslovený v neskoršom rozhodnutí veľkého senátu najvyššieho súdu sp. zn. 1 Vs 3/2019 z 24. novembra 2020. V nadväznosti na to žalovaná rozhodnutím z 8. apríla 2021 č. 20632-9/2021-BA konanie o proteste zastavila podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov. Žalobcu poučila, že proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustné odvolanie a podľa § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku ani správna žaloba.

4. Žalobca proti nemu napriek tomu podal správnu žalobu, v ktorej namietol, že protest bol vzatý späť na základe pokynu Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, čo obchádzalo zákaz vyjadrený v § 6 ods. 9 zákona č. 153/2001 Z. z. Zastavenie konania podľa žalobcu zasiahlo do jeho základného práva zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Správny súd však tu napadnutým uznesením správnu žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP. Rozhodnutie žalovanej považoval za procesné rozhodnutie v zmysle § 7 písm. e) SSP, ktoré nemôže zasiahnuť do práv žalobcu, keďže žalobca na podanie protestu nemal právny nárok. Svoje práva mohol brániť podaním správnej žaloby proti rozhodnutiu žalovanej z 8. januára 2018, čo však neurobil.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zrušenia tohto uznesenia a vrátenia veci na ďalšie konanie. Zdôraznil, že úlohou prokuratúry podľa ústavy je chrániť práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu. Prostriedkom takejto ochrany je podľa § 21 zákona o prokuratúre aj protest prokurátora, s ktorým je spojené aj právo prokurátora podať správnu žalobu. Späťvzatím protestu tak prokurátor zmaril aj právo žalobcu na súdnu ochranu. Rozhodnutie žalovanej je konečným rozhodnutím, ktoré podľa § 7 písm. e) SSP musí byť preskúmateľné správnym súdom, pretože mohlo mať za následok zásah do práv žalobcu. Judikatúra, ktorú správny súd citoval na podporu svojich záverov, podľa žalobcu nie je použiteľná na prejednávanú vec. Správnu žalobcu je podľa neho možné odmietnuť, len ak je dôvod neprípustnosti zrejmý okamžite a bez ďalšieho skúmania, tu však správny súd rozhodol až potom, čo dal žalovanej možnosť sa k správnej žalobe vyjadriť. Správny súd takisto opomenul, že späťvzatiu predchádzal nezákonný pokyn generálnej prokuratúry.

6. Žalovaná navrhla kasačnú sťažnosť zamietnuť. Zopakovala, že po späťvzatií protestu nemala inú možnosť než konanie o ňom zastaviť. Takéto rozhodnutie nemohlo zasiahnuť do subjektívneho práva žalobcu, čo podporuje aj aktuálna judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) a bez ohľadu na uplatnené sťažnostné body (§ 453 ods. 2 v spojení s § 203 ods. 2 SSP).

8. Podľa ustanovenia § 7 písm. e) SSP, na ktorom správny súd založil napadnuté uznesenie, správne súdy nepreskúmajú okrem iného rozhodnutia orgánov verejnej správy procesnej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Citované ustanovenie nadväzuje na ustanovenie § 248 písm. a) OSP (účinné do 30. júna 2016), podľa ktorého súdy nepreskúмали rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania. Z porovnania oboch ustanovení je však zrejmé, že v Správnom súdnom poriadku je vylúčenie preskúmania rozhodnutí predbežnej povahy viazané na dodatočnú podmienku, že tieto rozhodnutia nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Žalobcovi možno dať za pravdu, že formulácia „nemohli mať za následok“ (a nie „nemali za následok“) podľa kasačného súdu jasne napovedá, že zo súdneho prieskumu sú vylúčené len také rozhodnutia, u ktorých je vylúčená akákoľvek možnosť, že by mohli zasiahnuť do subjektívnych práv účastníka.

9. Podľa § 2 ods. 1 SSP sa však v správnom súdnictve poskytuje ochrana právam a právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy. Podľa odseku 2 toho istého paragrafu sa môže tejto ochrany domáhať každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené určitými aktami orgánu verejnej správy. Ďalej podľa § 177 ods. 1 SSP platí, že žalobca sa môže správnou žalobou domáhať ochrany svojho subjektívneho práva. Z uvedených ustanovení je zrejmé, že správne súdnictvo má slúžiť na ochranu subjektívnych práv, na ktorých bol žalobca podľa svojho tvrdenia ukrátený. Toto ukrátenie musí byť v žalobe vyjadrené a musí byť aspoň potenciálne možné. Úlohou správneho súdu pri skúmaní podmienok konania uvedených v § 98 ods. 1 písm. g) je posúdiť, či takéto subjektívne právo žalobcovi vôbec môže patriť a či je napadnutý akt orgánu verejnej správy vôbec spôsobilý žalobcu na tomto subjektívnom práve ukrátiť. Ak je zrejmé, že žalobcom tvrdené subjektívne právo nemôže existovať, potom doň nemôže byť zasiahnuté a správna žaloba podaná na jeho ochranu tak nemôže byť prípustná (porov. uznesenia tunajšieho súdu sp. zn. 9 Sžsk 103/2020 alebo 7 Ssk 7/2021).

10. Z obsahu žaloby (§ 55 ods. 3 SSP) možno v prerokúvanej veci vyvodiť, že žalobca vychádza z názoru, že jeho subjektívne právo splyva s podaním protestu prokurátora, teda že prokurátor tým realizuje žalobcovu subjektívne právo. Zdá sa, akoby z toho vyvodzoval (s. 5 žaloby) aj to, že aj následné právo prokurátora podať správnu žalobu proti rozhodnutiu je vlastne prejavom, resp. realizáciou subjektívneho práva žalobcu na súdnu ochranu, a to v podobe subjektívneho práva „na zvrátenie rozhodnutia správneho orgánu, prostredníctvom protestu prokurátora“. Tieto závery však nemajú oporu v právnych predpisoch.

11. Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Túto pôsobnosť prokuratúry vykonávajú prokurátori podľa § 4 ods. 1 písm. c) a e) cit. zák. okrem iného uplatňovaním svojich oprávnení v konaní pred súdmi a dozorom nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy. Tento dozor vykonáva prokurátor podľa § 21 ods. 1 písm. a) prvého bodu cit. zákona preskúmaním zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy a uplatňuje ho protestom [§ 22 ods. 1 písm. a) cit. zák.]. Protest prokurátor podľa § 23 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. podá, ak (je presvedčený, že) takýmto rozhodnutím bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Jeho podaním sa začína konanie o proteste, v ktorom sa podľa § 23 ods. 3 cit. zák. rozhoduje o tom, či k takému porušeniu zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu došlo alebo nie. Účastníkmi tohto konania sú podľa § 24 ods. 2 cit. zák. tí, ktorí boli alebo mali byť účastníkmi konania pred orgánom verejnej správy, v ktorom bolo vydané protestom napadnuté rozhodnutie. Podľa § 24 ods. 14 cit. zák. platí, že ak orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora a nezruší ním napadnuté rozhodnutie, je prokurátor oprávnený podať proti rozhodnutiu správnu žalobu podľa Správneho súdneho poriadku.

12. Z citovaných ustanovení celkom zreteľne vyplýva, že prokurátor pri podaní protestu vykonáva svoje verejnomočenské oprávnenie, ktoré mu dáva zákon o prokuratúre. Toto verejnomočenské oprávnenie vykonáva vo vlastnom mene, v rámci vykonávania zákonom vymedzenej pôsobnosti (§ 3, § 4 ods. 1, § 21 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z.) zákonom ustanovenými prostriedkami - protestom prokurátora (§ 23 a 24 cit. zák.). Prokurátor pri podávaní protestu neuplatňuje subjektívne právo účastníka konania, teda nekoná ako splnomocnenec či poverenec účastníka konania a neuplatňuje tak jeho „právo na zvrátenie rozhodnutia správneho orgánu“. Preto ani konanie o proteste prokurátora nie je konaním o subjektívnom práve účastníka konania, ale je len osobitným formalizovaným postupom, v ktorom orgán verejnej správy reaguje na verejnomočenský akt iného orgánu - protest prokurátora (§ 24 ods. 14 cit. zák.). Ide v podstate o špecifické prieskumné konanie, ktoré vytvára orgánom verejnej správy priestor, aby odstránili nezákonnosť rozhodnutia, ktorú im prokurátor v proteste vytyka. Orgány verejnej správy môžu na protest zareagovať tak, že buď zotrávajú na zákonnosti napadnutého aktu (a protestu nevyhovujú), alebo ju uznajú a predpísaným spôsobom príslušné rozhodnutie zmenia. Pokiaľ orgány verejnej správy protestu nevyhovujú a ponechajú napadnuté rozhodnutie nedotknuté, existujúci právny stav sa nijako nemení. Preto judikatúra už skôr dospela k záveru, že proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu nemôže účastník konania podať správnu žalobu (porov. uznesenie najvyššieho súdu sp.zn. 5 Sžo 219/2015, ktoré citoval aj správny súd). Rovnako tak ustanovenie § 24 ods. 14 zákona č. 153/2001 Z. z. ustanovuje, že v takomto prípade môže správnu žalobu podať len prokurátor, ktorý ju ale nepodáva proti rozhodnutiu, ktorým sa protestu nevyhovelo, ale priamo proti tomu rozhodnutiu, proti ktorému pôvodne smeroval protest.

13. V konaní o proteste prokurátora sa tak nekoná ani o subjektívnych právach účastníkov konania, ani o samotnom práve prokurátora. Ako jasne vyplýva z § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z., jeho predmetom je výlučne objektívna otázka, či napadnutým rozhodnutím došlo alebo nedošlo k porušeniu zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu. Dôvodom, prečo účastníkmi konania o proteste sú aj účastníci konania, v ktorom sa vydalo napadnuté rozhodnutie, takisto nie je okolnosť, že by sa v tomto konaní rozhodovalo o ich právach, ani to, že by sa realizovalo ich „právo na zvrátenie rozhodnutia správneho orgánu“. Dôvodom ich účasti je to, že podľa § 24 ods. 7 zákona č. 153/2001 Z. z. výsledkom konania o proteste môže byť zrušenie napadnutého rozhodnutia a týmto zrušením môžu byť priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti účastníkov. Dôvod ich účasti je teda rýdzo procesný - účelom je vytvoriť týmto účastníkom procesný priestor na uplatňovanie ich vplyvu na konanie, skôr než prípadne dôjde k zrušeniu napadnutého rozhodnutia. Účastníci však v tomto konaní nemajú subjektívne právo, na ktorého ochranu by konanie o proteste malo slúžiť.

14. Ustanovenie § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. potom ukladá orgánu verejnej správy, aby konanie o proteste zastavil, len čo prokurátor vzal protest späť. Keďže podľa podaného výkladu konanie o proteste nie je určené na uplatňovanie subjektívnych práv účastníkov konania, ani zastavenie tohto konania nemôže znamenať zásah do takého subjektívneho práva účastníka. Rozhodnutie, ktorým sa po späťvzatí protestu zastavilo konanie o ňom, je tak procesným rozhodnutím, ktoré nemohlo mať vplyv na práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti účastníkov konania (porov. zhodne najnovšia judikatúra ústavného súdu, napr. uznesenia sp. zn. I. ÚS 219/2021, II. ÚS 307/2021 alebo III. ÚS 380/2021). Preto je takéto rozhodnutie podľa § 7 písm. e) SSP vylúčené z prieskumu správnymi súdmi.

15. So žalobcom nemožno súhlasiť ani v tom, že by takýmto rozhodnutím dochádzalo k zásahu do jeho práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Ako už bolo uvedené, podľa ustanovenia § 24 ods. 14 zákona č. 153/2001 Z. z. môže správnu žalobu potom, čo protestu nebolo vyhovené, podať výlučne prokurátor. Takúto správnu žalobu nemôže podať žiaden z účastníkov konania o proteste, a to práve preto, že sa v tomto konaní nekoná o ich subjektívnych právach. Žalobca mal vlastnú možnosť využiť právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. V prerokúvanej veci totiž žalobcovi bolo doručené pôvodné rozhodnutie ústredia žalovanej z 8. januára 2018, v ktorom bol riadne poučený, že je preskúmateľné súdom. Žalobca však správnu žalobu napriek tomu nepodal. Tým sa sám pripravil o možnosť nechať preskúmať zákonnosť tohto rozhodnutia súdmi, teda vlastným opomenutím neuplatnil svoje práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. Pritom žalobca počas celého konania nijako nevysvetlil, prečo tak neurobil, hoci tak urobiť mohol.

16. Žalobca v prerokúvanej veci opakovane poukazoval na to, že prokurátor vzal svoj protest späť v dôsledku nezákonného pokynu prokurátora nadriadenej (v danej veci generálnej) prokuratúry. Táto námietka je však meritornou námietkou, ktorou žalobca spochybňuje zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovanej, keďže v podstate tvrdí, že žalovaná podľa zákona takéto rozhodnutie nemala vydať. Ak však správny súd odmietol správnu žalobu, je vylúčené, aby sa zaoberal jej vecnými dôvodmi, teda tvrdenými dôvodmi nezákonnosti napadnutého rozhodnutia. Preto sa ani správny súd, ani kasačný súd týmito námietkami žalobcu nemohli zaoberať a ani nezaoberali.

17. Konečne, na správnosť napadnutého uznesenia nemá nijaký vplyv okolnosť, že správny súd pred jeho vydaním doručil žalobu žalovanej a dal jej možnosť sa k veci vyjadriť. Podľa § 97 SSP sa totiž na splnenie podmienok konania prihliada kedykoľvek počas konania, ak zákon neustanovuje inak. Zo žiadneho ustanovenia Správneho súdneho poriadku pritom nevyplýva, že by žalobu nebolo možné odmietnuť podľa § 98 SSP po jej doručení žalovanému alebo iným účastníkom. Ak teda správny súd hoci aj po tomto okamihu zistí dôvod na odmietnutie žaloby, môže tak urobiť.

IV.

Záver

18. Správny súd tak rozhodol správne, keď správnu žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol, pretože smerovala proti rozhodnutiu, ktoré podľa § 7 písm. e) SSP správne súdy nepreskúmajú. Kasačná sťažnosť žalobcu tak nie je dôvodná, a preto ju kasačný súd podľa § 461 SSP zamietol.

19. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobca bol v kasačnom konaní neúspešný a žalovaná síce úspech mala, no kasačný súd nezistil výnimočné dôvody, aby jej nárok na náhradu trov priznal.

20. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.