

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 7Ssk/60/2022  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 7021200307  
Dátum vydania rozhodnutia: 29. 03. 2023  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Zdenka Reisenauerová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:7021200307.1

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobkyne: L. F. W., M.. XX.XX.XXXX, Q. W. XX, B., zastúpená: Advokátska kancelária ŠKODLER & PARTNERS, s.r.o., so sídlom Dobšinského 12, 811 05 Bratislava, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom Ul. 29. augusta 8 a 10, 813 63 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 6913-6/2021-BA zo dňa 22.02.2021, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Košiciach č.k. 8S/55/2021-24, zo dňa 30. novembra 2021, takto

### rozhodol:

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

Účastníkom nárok 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 :

1. Krajský súd v Košiciach (ďalej ako „krajský súd“, resp. „správny súd“) uznesením č. k. 8S/55/2021-24 zo dňa 30. novembra 2021 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) ako neprípustnú žalobu zo dňa 4.5.2021, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 6913-6/2021-BA zo dňa 22.02.2021 (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“).

2. Z administratívneho spisu mal krajský súd preukázané nasledovný skutkový stav: Sociálna poisťovňa, pobočka Košice rozhodnutím zo dňa 20.01.2021, č. 700-3410280117-GC04/17 predpísala žalobkyňi poistné na nemocenské poistenie v sume 47,40 Eur, poistné na starobné poistenie v sume 193,58 Eur, poistné na invalidné poistenie v sume 64,53 Eur a poistné na rezervný fond v sume 51,12 Eur, za obdobie september 2008 až december 2008, spolu v sume 356,63 Eur. Proti tomuto rozhodnutiu podala žalobkyňa odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný, ako vecne príslušný odvolací orgán rozhodnutím zo dňa 02.05.2017, č. 32383-2/2017-BA tak, že odvolanie žalobkyne zamietol a rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Košice zo dňa 20.01.2021, č. 700-3410280117-GC04/17 potvrdil. Proti rozhodnutiu žalovaného zo dňa 02.05.2017, č. 32383-2/2017-BA, podal protest prokurátor Krajskej prokuratúry Bratislava (č. Kd 268/19/1100-9) a v ňom navrhol toto rozhodnutie žalovaného zrušiť. Dňa 29.01.2021 vzal prokurátor Krajskej prokuratúry Bratislava podaný protest späť. Na základe tohto späťvzatia, keďže k nemu došlo ešte v čase, kedy o ňom nebolo rozhodnuté, žalovaná rozhodnutím zo dňa 22.02.2021, č. 6913-6/2021-BA (napadnutým správnu žalobou, pozn. súdu) konanie o proteste prokurátora postupom podľa ust. § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre zastavil.

3. Krajský súd citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 2 ods. 1,2, § 3 ods. 1, písm.b/, § 7 písm. e/, § 97 a § 98 ods.1, písm. g/ Správneho súdneho poriadku, v spojení s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a s § 23 ods. 3 a § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre, konštatoval nasledovné. Právnu situáciu medzi účastníkmi správneho konania a orgánom verejnej správy, vytvára svojimi konštitutívnymi účinkami rozhodnutie orgánu verejnej správy, čo v našom prípade bolo rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredie, zo dňa zo dňa 02.05.2017, č. 32383-2/2017-

BA, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Košice, zo dňa 20.01.2021, č. 700-3410280117-GC04/17, ktorým bolo žalobkyni predpísané poistné na v ňom špecifikované poistenia. Rozhodnutie žalovaného o zastavení konania o proteste prokurátora, ktoré žalobkyňa napadla správnu žalobou, nemá na túto situáciu právny vplyv, čo znamená, že nemôže ovplyvniť právny stav vyplývajúci z tohto rozhodnutia. V dôsledku toho ani žalobkyňa ako účastník administratívneho konania nie je rozhodnutím žalovaného o zastavení konania o proteste prokurátora, ukrátená na jej subjektívnych právach, ktoré sa viažu k pôvodnému administratívne konaniu, v našom prípade konaniu, v ktorom Sociálna poisťovňa rozhodovala o predpísaní poistného na nemocenské poistenie, na starobné poistenie, na invalidné poistenie a na rezervný fond žalobkyni. Jedine vyššie spomenuté rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Košice, ako aj Sociálnej poisťovne, ústredie, o predpísaní poistného žalobkyni, mohli byť svojimi účinkami takými rozhodnutiami, ktoré boli spôsobilé privodiť žalobkyni ako účastníkovi administratívneho konania ujmu na jej subjektívnych právach.

4. Správny súd ďalej konštatuje, 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 našom prípade bolo viackrát spomenuté rozhodnutie Sociálnej poisťovne ústredie zo dňa 02.05.2017, č. 32383-2/2017-BA, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Košice, zo dňa 20.01.2021, č. 700-3410280117-GC04/17, ktorým bolo žalobkyni predpísané poistné na nemocenské poistenie, na starobné poistenie, na invalidné poistenie a na rezervný fond. Žalobkyňa takýto postup ne zvolila a napriek svojej aktívnej legitímácii v takomto konaní správnu žalobu nepodala. V tejto súvislosti správny súd dal do pozornosti žalobkyni zásadu, ktorá platila už v rímskom práve a podľa ktorej „vigilantibus iura scripta sunt“ t. j. „práva patria len bdelym“ (pozorným, ostražitým, opatrným, starostlivým), teda tým, ktorí sa aktívne zaujímajú o ochranu a výkon svojich práv a ktorí svoje procesné oprávnenia uplatňujú včas a s dostatočnou starostlivosťou a predvídavosťou. V slobodnej spoločnosti je totiž predovšetkým vecou nositeľov práv, aby svoje práva bránili a starali sa o ne, inak ich podcenením, či zanedbaním môžu strácať svoje práva majetkové, osobné, satisfakčné a pod. To platí obdobne aj o využívaní zákonných procesných ustanovení (Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 08.11.2011, sp. zn. 1Sžr/38/2011, Nález ústavného súdu III. ÚS 183/08). Správny súd poukazuje na to, že žalobkyňa aj napriek tomu, že hodnotí rozhodnutie žalovaného ako nezákonné, namieta skôr okolnosti, za ktorých k späťvzatiu protestu prokurátora došlo, uviedol, že ak ale žalobkyňa v správnej žalobe odvíja zmarenie možnosti domáhať sa ochrany svojich práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej zo strany prokurátora na príslušnom súde, od zastavenia konania o proteste prokurátora, v súlade so všeobecným dispozičným princípom je prokurátorovi ponechaná, podobne ako v prípade protestu, možnosť podať správnu žalobu. Nejde preto o povinnosť takéhoto postupu zo strany prokurátora, ktorá sa spája s princípom oficiality. V danej súvislosti správny súd poukázal uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 13.05.2021, sp. zn. III. ÚS 311/2021-13.

5. K námietke žalobkyne o nezákonnosti rozhodnutia žalovaného, správny súd poukazuje na ust. § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre konštatoval, že nepatrí do právomoci orgánu verejnej správy - Sociálna poisťovňa, ústredie, skúmať, či prokurátor, ktorý vzal protest späť, tak mohol v rámci svojej zákonom vymedzenej pôsobnosti urobiť. Správnu žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného je rozhodnutím procesným, ktorým sa konanie o proteste prokurátora na orgáne verejnej správy skončilo. Ak žalobkyňa v správnej žalobe namieta nesúlad postupu prokurátora pri späťvzati protestu s ust. § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre, 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. Správny súd 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, a preto jej správnu žalobu ako neprípustnú, podľa ust. § 98 ods. 1, písm. g/ Správneho súdneho poriadku odmietol. Záverom správny súd dal do pozornosti viaceré rozhodnutia správnych súdov, napr. uznesenie zo dňa 29.09.2021, sp. zn. 3Sa/15/2021, ktorým Krajský súd v Prešove, prípadne uznesenie zo dňa 26.04.2021, sp. zn. 23Sa/25/2021, ktorým Krajský súd v Nitre, rovnakú právnu situáciu posúdili zhodne a rozhodli o odmietnutí správnej žaloby. O trovách konania rozhodol správny súd podľa § 170 písm. a/ SSP.

7. Proti tomuto rozhodnutiu krajského súdu podala žalobkyňa (ďalej aj ako „sťažovateľka“) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, ktorou navrhovala zrušiť rozhodnutie krajského súdu a vec mu vrátiť na ďalšie konanie a rozhodnutie. Kasačnú sťažnosť odôvodnila § 440 ods. 1 písm. f), g), j) SSP. Sťažovateľka poukazom skutkový stav veci a citujú právnu úpravu ustanovenú čl. 46 ods. 1, 2 prvá veta a čl. 149 Ústavy Slovenskej republiky a v § 3 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. a § 7 písm. e) SSP dôvodila, že je zrejmé, že protest prokurátora bol zobratý späť nie z vlastnej vôle prokurátora príslušnej prokuratúry, ale na základe direktívneho pokynu generálnej prokuratúry, ktorá tento pokyn síce formálne označila ako usmernenie. Z materiálneho hľadiska ide o direktívny pokyn, v ktorom generálna prokuratúra nariaďuje podriadeným prokurátorom späťvzatie všetkých podaných protestov, týkajúcich sa vzniku, zmeny alebo zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia, predpísaného poistného a príspevkov a vyrubenia penále lekárom ako samostatne zárobkovo činným osobám na základe licencie L1A. Pokyn generálnej prokuratúry zrejším a nepochybným spôsobom zasiahol do rozhodovacej autonómie podriadeného prokurátora a teda úkonu späťvzatia prokurátora protestu prokurátora v tomto prípade chýba jedna z jeho podstatných náležitostí, ktorou je k vlastný (autonómny) prejav vôle prokurátora. Takýto úkon, ktorým prokurátor formálne realizoval oprávnenie spočívajúce v späťvzati protestu prokurátora možno označiť za vadný a teda vo svojej podstate by nemal zakladať žiadne právne účinky. K uzneseniu ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. mája 2021, sp.zn. III. ÚS 311/2021-13 sťažovateľka uviedla, že Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sa v rámci tohto uznesenia nevysporiadal s námietkami, ktoré tvorili základ podanej ústavnej sťažnosti a ktoré boli predstreté aj v rámci podanej správnej žaloby.

8. Sťažovateľka ďalej namietala nemožnosť aplikácie § 7 písm. e) SSP na prejednávany prípad. Tvrdila, že vo veci späťvzatia 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 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. V dôsledku uvedeného, preto aplikácia ust. 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) SSP nie je v tomto prípade možná.

9. Záverom sťažovateľka doplnila, že nezákonnosť rozhodnutia Sociálnej poisťovne ústredie pramení z nezákonného späťvzatia protestu prokurátora, ktorý tvoril podklad a rámec pre vydanie rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredie. Späťvzatie protestu prokurátora bolo vydané v rozpore príslušnými právnymi predpismi, v čoho dôsledku možno hovoriť o jeho vadnosti resp. neúčinnosti, čo následne spôsobuje, že rozhodnutie bolo vydané na základe právne neúčinného aktu. Ak správny orgán pri vydaní rozhodnutia nepreskúmal späťvzatie protestu prokurátora, ako základného determinantu, ktorý tvoril podklad pre vydanie rozhodnutia z jeho materiálnej stránky, je potom akcentujúc na čl. 46 ods. 1 ústavy, úlohou príslušného súdu, aby rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredie podrobil náležitému prieskumu jeho zákonnosti spočívajúcom okrem iného aj v náležitom posúdení zákonnosti všetkých okolností, ktoré predchádzali jeho vydaniu, keďže len v takom prípade možno hovoriť o materiálnom naplnení princípu legality zakotvený v čl. 2 ods. 2 ústavy, ako aj práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Ďalej uviedla, že správny súd nemôže svoj súdny prieskum zúžiť len na skúmanie zákonnosti rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredie a okolností, ktoré jeho vydaniu predchádzali nechať absolútne bez povšimnutia. Pokiaľ aj správny súd v napadnutom rozhodnutí sa venoval späťvzatiu protestu prokurátora, absolútne opomenul zrejmy nezákonný zásah Generálnej prokuratúry SR do rozhodovacej autonómie podriadeného prokurátora na dispozíciu s protestom prokurátora podľa § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre.

10. Sťažovateľka dôvody kasačnej sťažnosti záverom uzavrela nasledovne: kauzalita medzi rozhodnutím Sociálnej poisťovne, ústredie a zásahom do práv sťažovateľa tkvie v tom, že rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredie eliminovalo jej právo na zvrátenie rozhodnutia správneho orgánu prostredníctvom protestu prokurátora. Predmetné právo sťažovateľa pramení z ústavného základu (čl. 149 ústavy) a spočíva v ochrane pred nezákonnosťou, ktorú mu na základe ústavného zverenia poskytuje prokuratúra prostredníctvom na to ustanovených inštitútov, medzi ktoré patrí aj protest prokurátora. Sťažovateľ nepochybňuje dispozíciu autonómiou prokurátora vo vzťahu k jeho protestu

proti rozhodnutiu správneho orgánu, práve naopak podstata správnej žaloby sťažovateľa, sa práve snaží poukazovať na dôležitosť jej ochrany, do ktorej však bolo nezákonne zasiahnuté direktívnym pokynom GR SR. Administratívne konanie, ktorého bol sťažovateľ účastníkom bolo právoplatne skončené rozhodnutím Sociálnej poisťovne, ústredie ako konečný a definitívny rozhodnutím. Vo veci späťvzatia protestu prokurátora nebolo a nebude vydané žiadne iné meritórne rozhodnutie správneho orgánu. Rozhodnutie Sociálnej poisťovne ústredie je vzhľadom na svoju povahu ako konečného (meritórneho) rozhodnutia potenciálne spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv sťažovateľa a teda musí byť tiež spôsobilé na preskúmanie jeho zákonnosti správnym súdom.

11. Žalovaná sa ku kasačnej sťažnosti vyjadrila podaním zo dňa 03.03.2022. Nesúhlasila s dôvodmi, ktorými sťažovateľka namietala nezákonnosť a nesprávnosť napadnutého rozhodnutia správneho súdu. Kasačnému súdu navrhovala kasačnú sťažnosť žalobkyne ako nedôvodnú zamietnuť.

12. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“, resp. „kasačný 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 sťažovateľky nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

13. 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 črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi.

14. 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). 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. (§ 2 ods. 1,2 SSP) Správne súdy 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. (§ 6 ods. 1 SSP). Podľa § 7 písm. e/ SSP 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. (§ 7 písm. e/ SSP). Správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom. (§ 177 ods. 1, 2 SSP)

15. Kasačný súd zistil, že krajský súd v danej veci v procese súdneho prieskumu zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu náležite postupoval v súlade s procesnými pravidlami zákonodarcom nastolenými v prvej a tretej hlave tretej časti Správneho súdneho poriadku, keď súdny prieskum zákonnosti tohto rozhodnutia, napadnutého žalobou, vykonal v súlade s právnou úpravou zákona č. 153/2001 Z. z., dospejúc k správne právnemu záveru. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti žalobkyne vo vzťahu k napadnutému rozhodnutiu krajského súdu po oboznámení sa s obsahom administratívneho a súdneho spisu a s námietkami sťažovateľky uvedenými v kasačnej sťažnosti a dospel k záveru, že v zásade nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnu citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozhodnutia krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie jeho výroku. Na zdôraznenie správnosti a zákonnosti rozhodnutia správneho súdu kasačný súd uvádza nasledovné.

16. Základná úloha najvyššieho správneho súdu aj s ohľadom na uplatnené kasačné námietky sťažovateľky 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.

17. 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 sťažovateľa.

18. 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 žalovanej 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.

19. 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 inicioval sťažovateľ podnetom), teda prokurátor môže podať protest na základe vlastnej dozorovej činnosti alebo na základe podnetu účastníkov správneho konania a môže ho podať aj proti vôli účastníka. 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. Protest prokurátora je 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 nevyhovel, 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.

20. Najvyšší správny súd v súvislosti s vyššie uvedeným poukazuje na odôvodnenie uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 161/2021 zo dňa 20.05.2021, 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 o odmietnutí ústavnej sťažnosti (ako zjavne neopodstatnenej) 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 navyše ani nemusí odôvodňovať. Z uvedeného ústavný súd dôvodil, že späťvzatím protestu prokurátora nemôže dôjsť k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora.

21. Ústavný súd Slovenskej republiky v ďalšej skutkovo podobnej veci vedenej pod sp. zn. III. ÚS 311/2021 zo dňa 13.5. 2021 sa o.i. vyjadril aj k pohnútkam, ktoré k späťvzatiu protestu viedli, uviedol cit.: „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 späťvzati protestu z pohľadu ústavných práv sťažovateľa, nedôvodná jeho 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 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.“ (obdobne III. ÚS 309/2021 zo dňa 13. mája 2021).

22. Kasačný súd súčasne dopĺňa, že sťažovateľka disponovala účinným a dostupným prostriedkom ochrany, ktorým sa mohla brániť proti tvrdenému porušeniu jej subjektívnych práv. V tejto súvislosti kasačný súd súhlasí s argumentáciou krajského súdu uvedenou v bode 18 napadnutého rozhodnutia, kde krajský súd konštatuje nasledovne: „Jedine vyššie spomenuté rozhodnutia Sociálnej poisťovne, pobočka Košice, ako aj Sociálnej poisťovne, ústredie, o predpísaní poistného žalobkyni, mohli byť svojimi účinkami takými rozhodnutiami, ktoré boli spôsobilé privodiť žalobkyni ako účastníkovi administratívneho konania ujmu na jej subjektívnych právach. Na základe týchto skutočností správny súd konštatuje, 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 našom prípade bolo viackrát spomenuté rozhodnutie Sociálnej poisťovne ústredie zo dňa 02.05.2017, č. 32383-2/2017-BA, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Košice, zo dňa 20.01.2021, č. 700-3410280117-GC04/17, ktorým bolo žalobkyni predpísané poistné na nemocenské poistenie, na starobné poistenie, na invalidné poistenie a na rezervný fond. Žalobkyňa takýto postup nezvolila a napriek svojej aktívnej legitimácii v takomto konaní správnu žalobu nepodala.“ K uvedenému kasačný súd tiež dopĺňa skutočnosť, že sťažovateľka 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 postup obmedzený záujmami sťažovateľky. Opomenutie sťažovateľky 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.).

23.Vo vzťahu k sťažovateľkou tvrdenej nezákonnosti preskúmaného rozhodnutia v dôsledku nezákonného zásahu do dispozičného oprávnenia prokurátora zo strany Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky kasačný súd konštatuje, že námietka je meritórnej povahy. 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 sťažovateľa nemohli zaoberať a ani nezaoberali.

24.Najvyšší správny súd vyslovuje záver, 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. Rozhodnutie o zastavení konania o proteste prokurátora je priamym procesným dôsledkom uplatnenia § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre a žalovaná, ktorá postupovala podľa tohto ustanovenia, nemala inú možnosť, ako toto konanie formálne zastaviť (IV. ÚS 235/2021 zo dňa 28. apríla 2021). V predmetnej veci bolo tiež jasne ustálené, že rozhodnutie, proti ktorému sťažovateľka podala správnu žalobu, je svojou povahou rozhodnutím procesným, ktoré navyše nie je spôsobilé zasiahnuť do jej subjektívnych práv. 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. Preto je takéto rozhodnutie podľa ust. § 7 písm. e) SSP vylúčené z prieskumu správnymi súdmi.

25.Vychádzajúc z vyššie uvedeného, kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti žalobkyne vo vzťahu k napadnutému rozhodnutiu správneho súdu ako nedôvodné. Vzhľadom na uvedené považoval kasačný súd námietky sťažovateľky proti uzneseniu správneho súdu, ktorými namietala, že správny súd nesprávnym procesným postupom jej ako účastníčke konania znemožnil, aby uskutočnila jej patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods.1, písm. f/ a g/ SSP, za nespôsobilé spochybniť vecnú a právnu správnosť napadnutého rozhodnutia správneho súdu. Z uvedených dôvodov kasačnú sťažnosť žalobkyne kasačný súd podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

26.O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že účastníkom konania nepriznal nárok na náhradu trov tohto konania. Žalovanému ako úspešnému účastníkovi ich nepriznal z dôvodu, keďže to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 SSP) a sťažovateľke (žalobkyni) z dôvodu, že v tomto konaní nemala úspech, a preto nemá právo na náhradu trov (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP).

27.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 uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.