

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 6Ssk/58/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5021200159
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 11. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Viola Takáčová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:5021200159.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: W.. W. N., nar. XX. V. XXXX, bydliskom v X. N.I., W.. K. Č.. XXXX/X, právne zastúpenej: Mgr. Zdenko Seneši, advokát a konateľ Advokátskej kancelárie ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobšinského č. 12, Bratislava, IČO: 47 238 232, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom v Bratislave, Ul. 29. augusta č. 8 a 10, IČO: 30 807 484, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej z 15. februára 2021, č. 6919-4/2021-BA, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline z 11. novembra 2021, č. k. 24Sa/9/2021-51, takto

rozhodol:

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

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

odôvodnenie:

I.

1. Krajský súd v Žiline (ďalej aj „krajský súd“ alebo „správny súd“) uznesením z 11. novembra 2021, č. k. 24Sa/9/2021-51 (ďalej aj „napadnuté uznesenie“), odmietol ako neprípustnú podľa § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) správnu žalobu zo dňa 14. apríla 2021 (doručenú Krajskému súdu v Žiline dňa 15. apríla 2021), ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovanej z 15. februára 2021, č. 6919-4/2021-BA (ďalej aj „administratívne rozhodnutie“), ktorým žalovaná 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 Okresnej prokuratúry Dolný Kubín z 12. septembra 2019, č. Pd 93/19/5503-6, podanom proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Dolný Kubín (ďalej aj „pobočka“), z 23. augusta 2017, č. 700-1811072717-GC04/17, vo veci predpísania poistného na nemocenské poistenie, poistného na starobné poistenie a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie, a poistného do rezervného fondu solidarity vo vzťahu k žalobkyňi, pretože prokurátor vzal podaný protest späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté. O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiadnemu z účastníkov právo na náhradu trov konania nepriznal, pretože žaloba bola odmietnutá.

2. Pre správny súd bola pri rozhodovaní o správnej žalobe kľúčovou otázkou právneho posúdenia možnosti súdneho prieskumu napadnutého administratívneho rozhodnutia, ktorú bolo potrebné vyhodnotiť v kontexte dvoch podmienok. Prvou z nich bolo, že musí ísť o právoplatné rozhodnutie ako výsledok určitého postupu správneho orgánu, druhou podmienkou bola skutočnosť, že fyzická alebo právnická osoba bola ukrátená na svojich právach. Vylúčenie postupu správnych orgánov, ktorými neboli priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby zo súdneho prieskumu, súvisí podľa krajského súdu s tým, že by bez priamej spojitosti došlo k neprimeranému rozšíreniu možnosti napádať postupy správnych orgánov v správnom súdnictve. Rozhodujúcim kritériom pre posúdenie prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej

správy je teda vždy ich spôsobilosť zasiahnuť do práv, slobôd alebo záujmov subjektov, ktorým sú určené.

3. Citujúc rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky v totožnej otázke (III. ÚS 311/2021) krajský súd v odôvodnení napadnutého uznesenia zdôraznil, že pokiaľ účastník dá podnet na podanie protestu prokurátora, ide ďalej o fakultatívny postup prokurátora a jeho rozhodnutie, či protest podá alebo nie. Nie je preto namieste spochybňovať ďalšie jeho dispozičné úkony, akým je aj späťvzatie protestu. Fyzické a právnické osoby ani nie sú aktívne legitimované na podanie žaloby na preskúmanie zákonnosti a postupu správneho orgánu v prípade rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora.

4. Krajský súd napokon uzavrel, že napadnuté administratívne rozhodnutie žalovanej predstavuje rozhodnutie procesnej povahy, nakoľko ním nedošlo k meritórnemu rozhodnutiu vo veci samej, a taktiež nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne, preto bolo potrebné žalobu z dôvodov podľa § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) SSP odmietnuť.

II.

5. Proti uzneseniu správneho súdu z 11. novembra 2021, č. k. 24Sa/9/2021-51, podala dňa 5. januára 2022 kasačnú sťažnosť žalobkyňa (ďalej aj „sťažovateľka“), ktorá sa podľa § 462 ods. 1 SSP domáhala zrušenia napadnutého uznesenia a vrátenia veci správneému súdu na ďalšie konanie. Kasačnú sťažnosť odôvodnila s poukazom na § 440 ods. 1 písm. f), písm. g) a písm. j) SSP, keď mala za to, že krajský súd správnu žalobu odmietol nezákonne, rozhodol nesprávne a nezákonne na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, a zároveň nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

6. Podstatný priestor v odôvodnení kasačnej sťažnosti žalobkyňa venovala zhrnutiu skutkového stavu, opisu úlohy prokuratúry a protestu prokurátora, ako aj analýze práva na súdnu a inú ochranu. Okrem iného uviedla, že s protestom prokurátora ako prostriedkom ochrany zákonnosti je esenciálne spojená aj ochrana práv fyzických a právnických osôb, pretože ide o spojené nádoby, ktoré sa vzájomne nevylučujú, ale sa prelínajú, dopĺňajú a podporujú. Ak teda protest prokurátora smeruje proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ktoré je spojené s autoritatívnym zásahom do práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb, je logické a prirodzené, že protest vo svojej podstate poskytuje ochranu právam fyzických a právnických osôb. Stotožnila sa s názorom krajského súdu prezentovaným v napadnutom uznesení, že späťvzatie protestu prokurátora je prejavom jeho autonómnej vôle. Pokračovala, že súdna ochrana v správnom súdnictve je precizovaná na základe kauzality medzi vydaním rozhodnutia orgánu verejnej správy a následkom spočívajúcim v ukrátení, resp. v zásahu do práv. Táto kauzalita medzi rozhodnutím žalovanej a zásahom do práv sťažovateľky podľa nej tkvie v eliminácii práva na zvrátenie rozhodnutia správneho orgánu prostredníctvom protestu prokurátora. Predmetné právo pramení z ústavného základu a spočíva v ochrane pred nezákonnosťou, ktorú jej na základe ústavného zverenia poskytuje prokuratúra Slovenskej republiky prostredníctvom na to ustanovených inštitútov, okrem iného i protestom. Toto právo nemožno považovať za abstraktné ani potencionálne, keďže fakticky (materiálne) vzniklo začatím konania o proteste prokurátora, a fakticky (materiálne) zaniklo jeho zastavením. Sťažovateľka poukázala i na skutočnosť, že protest prokurátora bol vzatý späť na základe aktu Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej aj „GP“) z 5. januára 2021, ktorý je podľa nej len formálne označený ako usmernenie, z materiálneho hľadiska však ide o direktívny pokyn, ktorým sa nariaďuje postup prokurátora v danej veci. Takýmto pokynom bolo zasiahnuté do rozhodovacej autonómie prokurátora. Späťvzatiu protestu teda chýbala vôľová zložka, preto je tento úkon vadný a nemá žiadne právne účinky. Na otázku, či GP zasiahla do rozhodovacej autonómie prokurátora, nedalo, podľa názoru sťažovateľky, odpoveď ani rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 311/2021, o ktoré sa krajský súd v odôvodnení svojho rozhodnutia oprel. Tieto otázky preto zostali aj naďalej nezodpovedané.

7. K možnosti súdneho prieskumu rozhodnutia žalovanej sťažovateľka uviedla, že ustanovenie § 7 písm. e) SSP sa (výkladom a contrario) nevzťahuje na tie rozhodnutia, ktoré mohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania, pričom preskúmateľnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy je potrebné vnímať a posudzovať v spojení s ich spôsobilosťou zasiahnuť do práv ich adresátov. Každé konečné rozhodnutie (aj procesnej povahy) vydané v rámci administratívneho konania môže byť potencionálne spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv jeho adresáta. Z tohto pohľadu nie je

rozhodujúce, že ide o rozhodnutie procesné, ale že ide o rozhodnutie konečné, ktoré definitívnym spôsobom upravuje určité právne skutočnosti. Rozhodnutie žalovanej ako konečné rozhodnutie, ktorým sa právoplatne končí administratívne konanie, je spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv sťažovateľky, a teda musí byť podľa nej spôsobilé na súdny prieskum jeho zákonnosti. Aplikácia ustanovenia § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) SSP preto nie je možná ani prípustná. Sťažovateľka uzavrela, že nezákonnosť rozhodnutia žalovanej pramení z nezákonného späťvzatia protestu prokurátora, ktorý tvorí jeho podklad. Späťvzatie protestu bolo vydané v rozpore s právnymi predpismi, preto možno hovoriť o jeho vadnosti, resp. právnej neúčinnosti, ktorá spôsobuje vydanie rozhodnutia na základe právne neúčinného aktu. Zároveň je úlohou príslušného súdu, aby takéto rozhodnutie podrobil náležitému prieskumu jeho zákonnosti, ku ktorému zo strany žalovanej nedošlo. Ak príslušný súd rezignoval na skúmanie zákonnosti všetkých aspektov, ktoré sú spojené s preskúmaným rozhodnutím, možno takýto postup označiť za rozporný s princípmi materiálneho právneho štátu.

8. Na záver sťažovateľka svoju argumentáciu zhrnula do nasledujúcich bodov:

- Kauzalita medzi rozhodnutím žalovanej a zásahom do práv sťažovateľky tkvie v skutočnosti, že toto rozhodnutie eliminovalo jej právo na zvrátenie rozhodnutia správneho orgánu prostredníctvom protestu prokurátora. Predmetné právo pramení z ústavného základu a spočíva v ochrane pred nezákonnosťou, ktorú jej na základe ústavného zverenia poskytuje prokuratúra Slovenskej republiky skrze na to určené inštitúty vrátane protestu. Toto právo nemožno považovať za abstraktné ani potencionálne, keďže fakticky vzniklo začatím konania o proteste prokurátora a zaniklo jeho zastavením.
- Sťažovateľka nespochybnila dispozičnú autonómiu prokurátora vo vzťahu k jeho protestu, naopak, podstata správnej žaloby sa snaží poukazovať na dôležitosť tejto ochrany, do ktorej však bolo nezákonne zasiahnuté direktívnym pokynom.
- Administratívne konanie bolo právoplatne skončené rozhodnutím žalovanej, ktoré je konečným a definitívnym rozhodnutím, a vo veci späťvzatia protestu nebolo a nebude vydané žiadne iné meritórne rozhodnutie.
- Rozhodnutie žalovanej je vzhľadom na svoju povahu konečného rozhodnutia potencionálne spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv sťažovateľky, a teda musí byť spôsobilé na prieskum zákonnosti.

9. Žalovaná sa ku kasačnej sťažnosti vyjadrila podaním doručeným správne mu súdu 9. februára 2022, v ktorom navrhla kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť. Trvala na zákonnosti svojho postupu a rozhodnutia, pričom zdôraznila, že bola povinná postupovať podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. a konanie zastaviť. Ak by takéto rozhodnutie nevydala, toto konanie by bolo považované za nezákonné. Oprávnenie vziať protest späť je zákonom ustanovené právo prokurátora a je s ním súbežne spojená aj povinnosť orgánu verejnej správy konanie zastaviť, ak do späťvzatia protestu nebolo o ňom rozhodnuté. Poukazujúc na rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (III. ÚS 311/2021, I. ÚS 161/2021) dodala, že na späťvzatie protestu nie je potrebný súhlas orgánu verejnej správy ani toho, kto naň dal podnet. Ak žalobkyňa namietala, že došlo k porušeniu jej práva na súdnu ochranu, o túto neprišla v dôsledku späťvzatia protestu prokurátora, ale svojím nekonaním, pretože proti rozhodnutiu pobočky nepodala ani odvolanie, ani správnu žalobu. Žalovaná dodala, že prokurátor nie je povinný podať správnu žalobu ani v prípade, ak by jeho protestu nebolo vyhovené. Trvala na tom, že administratívne rozhodnutie nie je preskúmateľné súdom, keďže ide o rozhodnutie procesnej povahy, ktoré nemalo za následok ujmu na právach žalobkyne. Rozhodnutím o zastavení konania o proteste prokurátora nemohlo byť zasiahnuté do jej práv, pretože sa nerozhodovalo vo veci predpísania poistného. Uvedené korešponduje aj s rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 204/2021, podľa ktorého späťvzatie protestu prokurátora nemôže dôjsť k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania, resp. podávateľa podnetu.

10. Žalovaná ako prílohu k vyjadreniu predložila stanovisko Krajskej prokuratúry Bratislava z 20. decembra 2021, č. Kc 101/18/1100-14, v ktorom sa táto v obdobnej veci vyjadrila k možnému zásahu GP do autonómie podriadeného prokurátora. Citujúc stanovisko žalovaná zdôraznila, že akt, ktorý bol zo strany GP vydaný, nie je pokynom v individuálnej veci, ale ide o usmernenie so všeobecnými účinkami na zjednotenie postupu podriadených prokuratúr v druhovo a predmetovo určených veciach. Úlohou GP je totiž okrem iného riadiť, organizovať a kontrolovať činnosť podriadených prokuratúr a dozerať na jednotné uplatňovanie zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov podriadenými prokuratúrami.

11. Vyjadrenie žalovanej bolo žalobkyňi doručené dňa 8. apríla 2022 (na vedomie).

III.

12. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“), na ktorý podľa § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov od 1. augusta 2021 prešiel výkon súdnictva z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc najvyššieho správneho súdu, rozhodujúci v senáte podľa § 438 ods. 2 SSP, ako súd konajúci o kasačnej sťažnosti [§ 11 písm. h) SSP], po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávneným subjektom (§ 442 ods. 1 SSP), v zákonom stanovenej lehote (§ 443 ods. 1 SSP), na zákonom určenom mieste (§ 444 ods. 1 SSP), proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu (§ 438 ods. 1 SSP), a je prípustná, resp. jej prípustnosť nie je vylúčená (§ 439 SSP), po oboznámení sa s obsahom kasačnej sťažnosti (§ 453 SSP), bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) dospel k záveru, že kasačnú sťažnosť je potrebné zamietnuť podľa § 461 SSP, pretože nie je dôvodná.

13. Podľa § 6 ods. 1 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.

14. 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.

15. Podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

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

17. Podľa § 23 ods. 4 zákona č. 153/2001 Z. z. konanie o proteste prokurátora je osobitné konanie, v ktorom sa rozhoduje, či správnym aktom orgánu verejnej správy uvedeným v § 21 ods. 1 písm. a) bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis.

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.

19. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

20. Sťažovateľka uplatnila kasačné dôvody podľa § 440 ods. 1 písm. f), písm. g), písm. j) SSP.

21. Podľa § 440 ods. 1 SSP kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že

f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces,

g) rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci,

j) podanie bolo nezákonne odmietnuté.

22. Pod nesprávnym procesným postupom, ktorý je spôsobilý založiť kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP, treba rozumieť taký postup správneho súdu, ktorým sa účastníkovi konania znemožnila realizácia tých procesných práv, ktoré majú slúžiť na ochranu a obranu jeho práv a záujmov v konkrétnom konaní, za podmienky, že miera tohto porušenia bude viesť k záveru o nespravodlivosti súdneho procesu, a súčasne takýmto postupom súdu dôjde k porušeniu zákona.

23. Opodstatnenosť dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP, spočívajúcom v rozhodnutí krajského súdu založenom na nesprávnom právnom posúdení veci (za súčasného porušenia zákona), je daná v prípadoch, ak kasačný súd dospeje k záveru, že na prejednávanej vec mal byť aplikovaný iný právny predpis, než aký aplikoval krajský súd, alebo ak bol síce aplikovaný správny právny

predpis, ale krajský súd ho nesprávne vyložil. Nesprávne právne posúdenie pritom môže spočívať v právnych predpisoch tak hmotného, ako aj procesného práva.

24. Pokiaľ ide o dôvod kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP, založený na takom postupe správneho súdu v konaní alebo pri jeho rozhodovaní, ktorým dôjde k porušeniu zákona v dôsledku nesprávneho odmietnutia podania, ten Správny súdny poriadok upravuje ako dôvod špeciálny, osobitný, pretože je vyhradený len pre určitý typ rozhodnutia, a to pre uznesenie o odmietnutí podania podľa § 59 ods. 3 SSP. Tento kasačný dôvod sa týka výlučne prípadov, keď sťažovateľ nesúhlasí s odmietajúcim rozhodnutím správneho súdu vo vzťahu k podaniu, ktoré on sám ako podávateľ v súdom stanovenej lehote neopravil či nedoplnil, a pre tento nedostatok nie je možné v konaní pokračovať. Špeciálnosť a osobitosť tohto ustanovenia však vylučuje možnosť použiť ho analogicky v prípadoch iných procesných, nemeritorných rozhodnutí súdu vrátane rozhodnutí zastavujúcich, preto tento kasačný dôvod nie je aplikovateľný na predmetnú vec, a teda nemohol byť v tomto prípade ani naplnený.

25. Predmetom tohto kasačného konania je posúdenie správnosti postupu a rozhodnutia krajského súdu, ktorý na vec aplikoval ustanovenie § 7 písm. e) SSP [a následne i § 98 ods. 1 písm. g) SSP]. Sťažovateľka sa s takýmto postupom a rozhodnutím nestotožnila, majúc za to, že jej subjektívne právo na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky bolo zmarené, resp. eliminované vydaním administratívneho rozhodnutia žalovanej v spojení so späťvzatím protestu prokurátora, ktoré je navyše nezákonné.

26. Podstatou ustanovenia § 7 písm. e) SSP je vylúčenie niektorých administratívnych rozhodnutí z prieskumu správneho súdu. Ide o rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy spĺňajúce dve zákonné podmienky, spočívajúce jednak v povahe rozhodnutia (rozhodnutie predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy), jednak v jeho možných následkoch (rozhodnutie nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania). Žalobkyňa svoju argumentáciu nesmeruje primárne proti splneniu prvej podmienky, teda že administratívne (zastavujúce) rozhodnutie žalovanej je procesnej povahy (a táto skutočnosť ani inak nebola v konaní sporná, preto sa ňou kasačný súd podrobnejšie nezaoberal). Ťažisko jej argumentácie smeruje proti záveru správneho súdu o splnení druhej podmienky obsahovanej v § 7 písm. e) SSP, teda že rozhodnutie žalovanej (v spojení so späťvzatím protestu prokurátora) nemohlo mať za následok ujmu na jej subjektívnych právach, pričom prezentuje opačný názor, teda že týmto rozhodnutím jej subjektívne práva zasiahnuté boli.

27. Podľa názoru kasačného súdu nemajú právne závery sťažovateľky oporu v právnych predpisoch, v ustálenej judikatúre súdov ani v reálnom stave veci.

28. Z obsahu spisového materiálu vrátane priloženého administratívneho spisu mal kasačný súd za preukázané, že:

- Sociálna poisťovňa, pobočka Dolný Kubín, vydala dňa 23. augusta 2017 rozhodnutie č. 700-1811072717-GC04/17, ktorým podľa § 144 ods. 1, § 152a, § 178 ods. 1 písm. a) ôsmy bod zákona č. 461/2003 o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“) predpísala žalobkyni za obdobie máj 2009 až december 2010 poistné na nemocenské poistenie, poistné na starobné poistenie a príspevky na starobné dôchodkové sporenie, a poistné do rezervného fondu solidarity v celkovej výške 3 493,20 Eur. Toto rozhodnutie, po jeho riadnom doručení žalobkyni dňa 28. augusta 2017, nadobudlo právoplatnosť a vykonateľnosť 13. septembra 2017.
- Okresná prokuratúra Dolný Kubín podaním z 12. septembra 2019, č. Pd 93/19/5503-6, doručeným pobočke dňa 13. septembra 2019, podala proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Dolný Kubín, z 23. augusta 2017, č. 700-1811072717-GC04/17, protest prokurátora podľa § 23 a nasl. zákona č. 153/2001 Z. z.
- Okresná prokuratúra Dolný Kubín podaním z 13. januára 2021, č. Pd 93/19/5503-10, doručeným pobočke 15. januára 2021, vzala protest proti rozhodnutiu z 23. augusta 2017, č. 700-1811072717-GC04/17, podľa § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. späť.
- Sociálna poisťovňa, ústredie, rozhodnutím z 15. februára 2021, č. 6919-4/2021-BA, vydaným podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. konanie o proteste prokurátora Okresnej prokuratúry Dolný Kubín z 12. septembra 2019, č. Pd 93/19/5503-6, podanom proti rozhodnutiu pobočky z 23. augusta 2017, č. 700-1811072717-GC04/17, vo veci predpísania poistného žalobkyni zastavila, pretože prokurátor vzal

podaný protest späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté. Rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť a vykonateľnosť dňa 23. februára 2021, kedy bolo žalobkyňi riadne doručené.

29. Najvyšší správny súd ku kasačným námietkam žalobkyne uvádza nasledovné:

30. Prokuratúra je samostatná, hierarchicky usporiadaná, jednotná sústava štátnych orgánov na čele s generálnym prokurátorom, v ktorej pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti. Prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonávať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie, pričom pôsobnosť prokuratúry vykonávajú jednotliví prokurátori (§ 2, § 3 ods. 2, § 4 zákona č. 153/2001 Z. z., ďalej aj „zákon“).

31. Prokurátor pri výkone svojej funkcie realizuje svoje samostatné verejnomočenské oprávnenie, ktoré mu dáva zákon č. 153/2001 Z. z. Toto verejnomočenské oprávnenie vykonáva v rámci zákonom vymedzenej pôsobnosti, zákonom ustanovenými prostriedkami a zákonom určeným spôsobom (§ 3, § 4, § 5 zákona). Prokurátor v rámci svojej pôsobnosti okrem iného vykonáva dozor nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy [§ 4 ods. 1 písm. e) zákona]. Jedným z prostriedkov výkonu tohto dozoru je aj protest prokurátora podľa § 22 ods. 1 písm. a) zákona, ktorý je možné podať proti správnym aktom orgánov verejnej správy, ktorými bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Konanie o proteste prokurátora je osobitné konanie, v ktorom sa rozhoduje, či správnym aktom orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis (§ 23 ods. 4 zákona). Pri podávaní protestu teda prokurátor neuplatňuje subjektívne právo účastníka konania, nekoná ako jeho splnomocnenec, a v konaní o proteste sa nekoná o subjektívnych právach, ani o samotnom práve prokurátora. Jeho predmetom je výlučne otázka, či napadnutým rozhodnutím došlo alebo nedošlo k porušeniu zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu, na čom nič nemení ani skutočnosť, že účastníkmi konania o proteste sú aj účastníci konania, v ktorom sa vydalo napadnuté rozhodnutie (§ 24 ods. 2 zákona).

32. Vo všeobecnosti, vo vzťahu k protestu treba uviesť, že nejde o návrhové konanie, 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, ak bol porušený zákon v jeho prospech. Z ustanovení zákona č. 153/2001 Z. z. nevyplýva povinnosť prokurátora vyhovieť podnetu účastníka administratívneho konania na podanie protestu, ani viazanosť späťvzatia protestu prokurátora na súhlas podávateľa podnetu či iného subjektu. Späťvzatie protestu má povahu výlučného dispozičného úkonu a jeho uskutočnenie nemusí byť zdôvodňované, ide o úkon uskutočňovaný a riadený prokurátorom ako samostatným subjektom. Preto ani späťvzatím protestu nemôže dôjsť k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora, resp. podávateľa podnetu. Prokurátor vykonáva svoje úlohy samostatne, na základe zákona a prostriedkami ustanovenými zákonom, a pri plnení úloh je povinný podľa najlepšieho vedomia a svedomia uplatňovať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony, medzinárodné zmluvy vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť, základné ľudské práva a slobody a vyvarovať sa akejkoľvek diskriminácie, chrániť verejný záujem a postupovať iniciatívne, spravodlivo, nestranne a bez prietahov (§ 5 zákona).

33. 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 ustanovenie § 24 ods. 15 zákona, a ustanovenie § 23 ods. 4 vymedzuje základný účel a zmysel konania o proteste, v ktorom sa rozhoduje o tom, či bol porušený zákon (alebo iný všeobecne záväzný právny predpis) aktom orgánu verejnej správy. 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 v tejto otázke však 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. Ak správny orgán protestu vyhovie, nasleduje vydanie ďalšieho 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.

34. Kasačný súd poukazuje na pomerne rozsiahlu judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky v obdobných veciach (II. ÚS 307/2021, III. ÚS 346/2021, III. ÚS 380/2021, III. ÚS 345/2021), týkajúcu sa dispozičného práva prokurátora súvisiaceho s protestom, podľa ktorej protest prokurátora je základný a imanentný právny prostriedok netrestného dozoru prokuratúry, je oprávnením prokurátora, ktoré tento realizuje, ak sa domnieva, že správnym aktom orgánu verejnej moci bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis a súčasne boli pre takýto postup splnené podmienky ustanovené zákonom....Dispozičné oprávnenie k protestu patrí po celý čas konania o proteste výlučne prokurátorovi, ktorý ho podal, resp. nadriadenému prokurátorovi. Prokurátorovi, ktorý protest podal, patrí aj právomoc vziať takýto protest späť.... Späťvzatie protestu prokurátora nemá povahu vybavenia podnetu, ale výlučného dispozičného úkonu, a preto jeho vykonanie nemusí prokurátor odôvodňovať ani konajúcemu orgánu verejnej moci, ani účastníkom konania o proteste prokurátora a ani tej osobe, ktorá podnetom podanie protestu iniciovala.

35. Kasačný súd tiež poukazuje na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 311/2021, podľa ktorého zákon č. 153/2001 Z. z. 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 späťvzatí 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 vzhľadom na osobitné postavenie prokuratúry vo vzťahu k orgánom verejnej správy neukladá povinnosť, aby v prípade nevyhovenia protestu prokuratúra podala 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).

36. Obdobne v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 161/2021 Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadril názor, že netrestný dozor prokuratúry tvorí v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky spolu so správnym súdnictvom systém vonkajšej kontroly orgánov verejnej správy. Oproti správnomu súdnictvu je však podstatou netrestného dozoru prokuratúry ochrana zákonnosti, t. j. objektívneho práva, pričom ochrana subjektívnych práv fyzických a právnických osôb je v rámci neho sekundárna, prípadne môže i absentovať, ak nezákonný stav vyhovuje všetkým dotknutým osobám... Protest prokurátora predstavuje po procesnej stránke právny akt - návrh sui generis, na podklade ktorého sa začína konanie o proteste prokurátora, teda osobitné administratívne konanie, v ktorom sa rozhoduje o tom, či napadnutým správnym aktom orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Späťvzatie protestu prokurátora však nemá povahu vybavenia podnetu, ale výlučného dispozičného úkonu prokurátora v konaní, a preto jeho vykonanie nemusí prokurátor odôvodňovať ani konajúcemu orgánu verejnej správy, ani účastníkom konania o proteste prokurátora a ani tej osobe, ktorá podnetom podanie protestu prípadne iniciovala. Keďže takúto povinnosť zákon o prokuratúre prokurátorovi neustanovuje, nemôže dôjsť späťvzatím protestu prokurátora, resp. absenciou zdôvodnenia takéhoto postupu k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora, resp. podávateľa podnetu. Povinnosť oznámiť dôvody späťvzatia protestu prokurátora podávateľovi podnetu ustanovuje len interná úprava orgánov prokuratúry, táto úprava však nemá povahu všeobecne záväzného právneho predpisu a jej prípadné porušenie nemôže založiť porušenie základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd v rozsahu danom čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky.

37. Vzhľadom na uvedené kasačný súd ako nedôvodnú vyhodnotil námietku žalobkyne, že administratívnym rozhodnutím žalovanej v spojení so späťvzatím protestu prokurátora došlo k zásahu do jej práva na súdnu ochranu podľa Ústavy Slovenskej republiky. Rozhodnutie, ktorým bolo zastavené konanie o proteste prokurátora na základe jeho späťvzatia, je priamym procesným dôsledkom uplatnenia § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z., ktoré za splnenia zákonných podmienok (konkrétne, ak prokurátor vzal protest späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté, k čomu došlo aj v prejednávanej veci) priamo

ukladá orgánu verejnej správy konanie o proteste zastaviť. Ide o obligatórny postup orgánu verejnej správy, z ktorého nie sú stanovené žiadne výnimky a ktorý nepripúšťa vecné preskúmanie samotného protestu či skúmanie okolností, za ktorých bol podaný. V danej veci vzal svoj protest príslušný prokurátor späť ešte predtým, než o ňom bolo rozhodnuté, preto žalovaná nemala inú možnosť, len postupovať podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z., vydať procesné (formálne) rozhodnutie a konanie o proteste zastaviť. Tento postup žalovanej bol plne v súlade so zákonom a pokiaľ by postupovala inak, došlo by tým k pochybeniu z jej strany. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že samotné presvedčenie sťažovateľky, že rozhodnutie, resp. postup žalovanej sú nesprávne, neznamená, že to tak skutočne je. Rozhodnutie, ktorým sa po späťvzatí protestu zastavilo konanie o ňom, je procesným rozhodnutím, ktoré nemohlo mať vplyv na práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti účastníkov konania, preto je takéto rozhodnutie podľa § 7 písm. e) SSP vylúčené z prieskumu správny súdom.

38. Vo vzťahu k žalobkyňou tvrdenej nezákonnosti preskúmaného rozhodnutia v dôsledku neoprávneného zásahu do dispozičného oprávnenia prokurátora zo strany Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky kasačný súd konštatuje, že táto námietka je meritornej povahy, to znamená, že si vyžaduje preskúmanie samotnej podstaty rozhodnutia žalovanej z hľadiska jeho zákonnosti, čo je v prípade rozhodnutia podľa § 7 písm. e) SSP vylúčené. Nad rámec kasačného prieskumu je však potrebné uviesť, že z obsahu spisového materiálu, konkrétne z obsahu späťvzatia protestu, nachádzajúceho sa v administratívnom spise (č. I. 8), táto skutočnosť nevyplýva. Navyše Usmernenie GP z 5. januára 2021, č. VI/3 Gd 1/21/1000-3, na ktoré sťažovateľka poukazovala, nebolo vydané ako individuálny pokyn ku konkrétnej veci, ale ako usmernenie so všeobecnými účinkami za účelom zjednotenie postupu podriadených prokuratúr v obdobných veciach.

39. Kasačný súd tiež poukazuje na možnosť žalobkyne uplatniť svoje právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa Ústavy Slovenskej republiky, ktorá nebola v tomto prípade využitá, ako vyplýva z obsahu administratívneho spisu i z vyjadrenia žalovanej ku kasačnej sťažnosti, pričom žalobkyňa toto tvrdenie nijako nespochybnila. Žalobkyňa v rozpore so zásadou vigilanti bus iura scripta sunt (práva patria bdelym) totiž nevyužila svoje právo podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu napadnutému protestom, a následne podať správnu žalobu, čím sa o ďalšiu dispozíciu s daným právom pripravila. Toto opomenutie nie je možné reparaovať a v snahe obnoviť možnosť vplyvu na dané konanie sa domáhať realizácie úkonov zo strany prokurátora alebo namietat ich uskutočnenie. V konaní o proteste prokurátora je „pánom protestu“ prokurátor, ktorého rozhodnutia nemôže suplovať účastník konania. Konaním, resp. uskutočňovaním dispozičných úkonov, zo strany tohto orgánu verejnej moci v rámci jeho zákonom ustanovenej pôsobnosti a spôsobom ustanoveným zákonom nemôže dôjsť k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania.

40. V nadväznosti na uvedené potom nepochybil ani krajský súd, keď správnu žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol, pretože smerovala proti rozhodnutiu, ktoré podľa § 7 písm. e) SSP správne súdy nepreskúmajú. Z jeho strany teda nedošlo k nesprávnemu postupu v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP, ani k nesprávnemu právnomu posúdeniu veci a nesprávnej aplikácii daných ustanovení podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP.

41. Na základe uvedeného kasačný súd dospel k záveru, že nie je daný žiaden z uplatnených dôvodov kasačnej sťažnosti podľa § 440 SSP, a tak ju ako nedôvodnú podľa § 461 SSP uznesením zamietol.

IV.

42. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobkyňi, ktorá v tomto konaní nemala úspech, nárok na ich náhradu nepriznal [§ 167 ods. 1 (a contrario) v spojení s 467 ods. 1 SSP], a žalovanej nárok na náhradu trov konania nepriznal s poukazom na § 168 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP.

V.

43. 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 a s § 463 SSP].

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok **n i e** prípustný.