

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 6Ssk/47/2021  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 4021200191  
Dátum vydania rozhodnutia: 15. 12. 2021  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Michal Matulník  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2021:4021200191.1

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu: U. Z. P., nar. X. I. XXXX, B. XX, Ž., zastúpený: Advokátska kancelária ŠKODLER & PARTNERS, s.r.o., IČO: 47 238 232, Dobšinského 12, Bratislava, proti žalovanému: Sociálna poisťovňa, ústredie, Ul. 29. augusta 8 a 10, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia zo 17. februára 2021, č. 6282-5/2021-BA, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Nitre č. k. 23Sa/27/2021-18 z 26. apríla 2021, takto

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.  
Žiaden z účastníkov n e m á n á r o k na náhradu trov kasačného konania.

### odôvodnenie:

I.

1. Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“) kasačnou sťažnosťou napadnutým uznesením z 26. apríla 2021, č.k. 23Sa/27/2021-18 podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) v spojení s § 7 písm. e) SSP odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo 17. februára 2021, číslo 6282-5/2021-BA, ktorým žalovaný podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 153/2001 Z. z.“) zastavil konanie o proteste prokurátora č.k. Pd 89/19/4402-4 z 2. augusta 2019.

2. Sociálna poisťovňa, pobočka Levice, ako prvostupňový správny orgán (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) rozhodnutím číslo 700-1310976616-GC04/16 zo 16. augusta 2016 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“) rozhodla tak, že žalobcovi predpísala dlžné poistné na nemocenské poistenie, poistné na starobné poistenie a príspevky na starobné dôchodkové sporenie, poistné na invalidné poistenie a poistné do rezervného fondu za obdobie január 2009 až december 2010, spolu v sume 6 585,90 eur. Prvostupňové rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 7. septembra 2016.

3. Prokurátor Okresnej prokuratúry Levice (ďalej len „prokurátor“) podal na základe podnetu žalobcu podľa § 23 ods. 1 v spojení s § 21 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 153/2001 Z. z. proti prvostupňovému rozhodnutiu dňa 2. augusta 2019 protest prokurátora č.k. Pd 89/19/4402-4 (ďalej len „protest“). Prvostupňový správny orgán nemienil protestu vyhovieť a preto protest predložil podľa § 24 ods. 6 zákona č. 153/2001 Z. z. žalovanému na rozhodnutie.

4. Podaním zo dňa 25. januára 2021 prokurátor podľa § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. vzal protest späť a konanie o proteste navrhol podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. zastaviť. Následne žalovaný rozhodnutím číslo 6282-5/2021-BA zo 17. februára 2021 (ďalej len „rozhodnutie o zastavení konania“) konanie o proteste prokurátora zastavil, pretože prokurátor vzal podaný protest prokurátora späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté. Žalobca napadol rozhodnutie o zastavení konania správnu žalobou, ktorá bola krajskému súdu doručená dňa 15. apríla 2021.

5. Krajský súd napadnutým uznesením odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia o zastavení konania, ktorým žalovaný podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. zastavil konanie o proteste prokurátora č.k. Pd 89/19/4402-4 z 2. augusta 2019.

6. Krajský súd svoje rozhodnutie odôvodnil tak, že po stručnej interpretácii ustanovenia § 7 písm. e) SSP a jeho aplikácii na prejednávajúcu vec uzavrel, že správnu žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného (ktorým bolo zastavené konanie o proteste prokurátora na základe jeho späťvzatia) je rozhodnutím procesnej povahy, nakoľko ním nedošlo k meritórnemu rozhodnutiu vo veci samej a taktiež nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu. Krajský súd zdôraznil, že pokiaľ účastník podá podnet na podanie protestu prokurátora, ide ďalej o fakultatívny postup prokurátora, či tento protest podá alebo nie. Krajský súd teda nevidel dôvod spochybňovať ďalšie dispozičné úkony prokurátora, akým je aj späťvzatie protestu.

7. Krajský súd teda žalobu v zmysle § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol, keďže dospel k záveru, že žalobou napadnuté rozhodnutie je rozhodnutím procesnej povahy a podľa § 7 písm. e) SSP je vylúčené zo súdneho prieskumu. O trovách konania rozhodol krajský súd s odkazom na ustanovenie § 170 písm. a) SSP tak, že žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania, pretože žaloba bola odmietnutá.

II.

8. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca kasačnú sťažnosť. Žalobca kasačné dôvody v úvode kasačnej sťažnosti vymedzil odkazom na ustanovenie § 440 ods. 1 písm. g) SSP tvrdiac, že krajský súd rozhodol nesprávne a nezákonne, a to na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

9. Žalobca videl dôvod kasačnej sťažnosti v nesprávnej interpretácii ustanovenia § 7 písm. e) SSP, pričom uviedol, že „V dôsledku späťvzatia protestu prokurátora a s tým spojeného rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredie, bolo však absolútne zmarené právo sťažovateľa na ochranu svojich práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej zo strany prokurátora na príslušnom súde.“. Žalobca ďalej uviedol, že ustanovenie § 7 písm. e) SSP sa nevzťahuje na tie rozhodnutia, ktoré mohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Žalobca dospel k záveru, že „... rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredie možno po formálnej stránke považovať síce ako rozhodnutie procesné, avšak vzhľadom na skutočnosť, že jeho vydaním došlo v spojení so späťvzatím protestu prokurátora, k zásahu do subjektívnych práv sťažovateľa konkrétne práva na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, je aplikácia ustanovenia § 7 písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. (Správny súdny poriadok) v tomto prípade ex lege vylúčená.“. Toto svoje tvrdenie žalobca podporil odkazom na rozhodnutie Krajského súdu v Trenčíne, ktorý v konaní vedenom pod sp. zn. 14Sa/21/2021 obdobné (rovnaký skutkový a právny základ) rozhodnutie žalovaného podrobil súdnemu prieskumu.

10. Žalobca teda žiadal, aby kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

11. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril podaním z 18. augusta 2021, v ktorom uviedol, že má za to, že postupoval plne v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona č. 153/2001 Z. z., keď po doručení protestu prokurátora (predtým ako bolo o proteste rozhodnuté) konanie zastavil. Po stručnom opise ustanovení § 23 ods. 3 a § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. a ich aplikácii na prejednávajúcu vec žalovaný poukázal na uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. III. ÚS 309/2021 z 13. mája 2021 a sp. zn. I. ÚS 161/2021 z 20. apríla 2021, ktorými ústavný súd odmietol ústavné sťažnosti sťažovateľov vo veciach skutkovo blízkych prejednávanej veci.

12. Na záver žalovaný skonštatoval, že „... právo žalobcu na ochranu svojich práv a právom chránených záujmov na súde nebolo zmarené v dôsledku späťvzatia protestu prokurátora, ale o túto možnosť (brániť sa na súde) sa žalobca obral sám svojim nekonaním, pretože proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Levice, číslo: 700-1310976616-GC04/16, zo dňa 16. augusta 2016, nepodal ani odvolanie.“.

13. Žalovaný navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol.

14. Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti bolo doručené žalobcovi dňa 9. septembra 2021 na vedomie.

III.

15. Na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) 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. Podľa § 11 písm. h) SSP rozhoduje najvyšší správny súd o kasačných sťažnostiach. Najvyšší správny súd teda 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 žalobcu nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

16. 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. Uvedené ustanovenie 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 zamerať sa na posúdenie kumulatívneho splnenia dvoch tam vyjadrených podmienok a teda, či správnou žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného je rozhodnutím procesnej povahy a zároveň, či rozhodnutie žalovaného mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu.

17. Podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z., ak prokurátor vzal protest späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté, orgán verejnej správy konanie o proteste prokurátora rozhodnutím zastaví. Krajský súd správne vyhodnotil, že správnou žalobou napadnuté rozhodnutie je rozhodnutím procesnej povahy, keďže ide o rozhodnutie o zastavení konania a teda nejde o rozhodnutie meritórne, ktorým by bolo rozhodnuté vo veci samej. Posúdenie tejto otázky ostatne ani nebolo sporné, keďže žalobca v kasačnej sťažnosti v tejto súvislosti uviedol, že rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredie možno po formálnej stránke považovať za rozhodnutie procesné. Splneniu prvej z podmienok podľa § 7 písm. e) SSP teda najvyšší správny súd nevenuje ďalší priestor, keďže ju vyhodnotil rovnako, ako krajský súd v kasačnou sťažnosťou napadnutom rozhodnutí.

18. Druhá otázka pri aplikácii ustanovenia § 7 písm. e) SSP na prejednávajúcu vec spočíva v skúmaní potenciálu rozhodnutia žalovaného mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Túto otázku krajský súd vyhodnotil pomerne strohým konštatovaním, že „(rozhodnutie) nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu.“ (bod 7 kasačnou sťažnosťou napadnutého uznesenia krajského súdu). S uvedeným záverom žalobca nesúhlasil argumentujúc skutočnosťami bližšie opísanými v časti III tohto uznesenia vyššie.

19. Východiskom pre posúdenie potenciálu procesného rozhodnutia (ktorým došlo k zastaveniu konania o proteste prokurátora) spôsobiť ujmu na subjektívnych právach žalobcu je 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 žalobca 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.

20. 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.

21. Protest prokurátora je teda právnym aktom, 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 nevyhovie, pôvodné právoplatné rozhodnutie, a teda aj práva a povinnosti ním založené, zostávajú nedotknuté.

22. Najvyšší správny súd v súvislosti s vyššie uvedeným poukazuje na odôvodnenie uznesenia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 161/2021 z 20. apríla 2021, ktoré sa týka skutkovo podobnej veci, ako je vec prejednávaná. V predmetnej veci išlo o ústavnú sťažnosť, ktorou sťažovateľka (fyzická osoba) namietala porušenie jej základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy späťvzatím protestu prokurátora. Ústavný súd svoje rozhodnutie odmietnuť ústavnú sťažnosť (ako zjavne neopodstatnenú) odôvodnil primárne interpretáciou role a významu netrestného dozoru prokuratúry. Ústavný súd v prvom rade konštatoval, že podstatou netrestného dozoru prokuratúry je ochrana zákonnosti, t. j. objektívneho práva, pričom ochrana subjektívnych práv fyzických a právnických osôb je v rámci neho sekundárna, prípadne môže i absentovať. Asociáciou protestu prokurátora s ochranou zákonnosti (realizovanou v rámci výkonu netrestného dozoru) ústavný súd determinoval aj prípadný dopad na subjektívne práva osoby (účastníka) iniciujúcej podanie protestu. Ústavný súd dospel k záveru, že späťvzatie protestu prokurátora nemá povahu vybavenia podnetu, ale výlučného dispozičného úkonu prokurátora, ktorý tento úkon navyiac ani nemusí odôvodňovať. Z uvedeného ústavný súd dôvodil, že späťvzatím protestu prokurátora nemôže dôjsť k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora.

23. Obdobne, ako v skôr opísanej veci, rozhodol ústavný súd aj v ďalšej skutkovo príbuznej veci, keď uznesením sp. zn. III. ÚS 311/2021 z 13. mája 2021 odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľky domáhajúcej sa vyslovenia porušenia jej základného práva na súdnu ochranu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) späťvzatím protestu prokurátora. V odôvodnení tohto uznesenia ústavný súd, okrem iného, uviedol, že „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.“

24. Nad rámec vyššie uvedeného najvyšší správny súd uvádza, že žalobca disponoval účinným a dostupným prostriedkom ochrany, ktorým sa mohol brániť proti tvrdenému porušeniu jeho subjektívnych práv. Týmto prostriedkom je, resp. bolo odvolanie proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu č. k. 700-1310976616-GC04/16 zo 16. augusta 2016, na ktoré (v prípade neúspechu) nadväzuje právo podať proti rozhodnutiu druhostupňového správneho orgánu správnu žalobu. Skutočnosť, že žalobca, či už neuspel alebo (tak, ako tomu bolo v prejednáwanej veci) nevyužil tento dostupný prostriedok, nemôže spôsobiť konverziu nenárokovateľného inštitútu (podanie protestu) na prostriedok „nárokovateľný“.

Rovnako tak nevyužitie tejto možnosti nemôže skonvertovať výlučné dispozičné oprávnenie prokurátora na záujmami žalobcu obmedzený postup. Jednoducho opomenutie žalobcu 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.).

25. Krajský 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.

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

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

**Poučenie:**

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