

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Ssk/93/2021
Identifikačné číslo spisu: 3021200111
Dátum vydania rozhodnutia: 7. februára 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Michal Novotný
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:3021200111.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom zo sudcov: Michal Novotný (sudca spravodajca) ako predseda senátu a JUDr. Zdenka Reisenauerová a JUDr. Jana Martinčeková ako členky senátu vo veci žalobkyne: V.. M. S., nar. XX. Y. XXXX, W. C. XXX, W. A., zastúpenej: 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 12. februára 2021 č. 4018-4/2021-BA, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 14 Sa 28/2021-42 z 9. augusta 2021 takto

r o z h o d o l :

I. Rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č. k. 14 Sa 28/2021-42 z 9. augusta 2021 sa zrušuje a správna žaloba žalobkyne sa odmieta.

II. Žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

O d ô v o d n e n i e

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Pobočka žalovanej v Považskej Bystrici svojim rozhodnutím z 19. decembra 2017 predpísala žalobkyňi ako samostatne zárobkovo činnéj osobe poisťné za mesiace júl až december 2010 v celkovej sume 2 185,20 €, podrobne rozčlenené vo výroku a v prílohe rozhodnutia. V odôvodnení uviedla, že žalobkyňa mala do tohto dátumu platiť poisťné ako povinne nemocensky a dôchodkovo poistená samostatne zárobkovo činná osoba podľa § 128 ods. 1 písm. c), ods. 2 písm. c), ods. 3 písm. c) a ods. 11 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Keďže žalobkyňa proti tomuto rozhodnutiu nepodala odvolanie, rozhodnutie pobočky nadobudlo právoplatnosť 12. januára 2018.

2. Dňa 26. mája 2020 podala proti tomuto rozhodnutiu protest prokurátorka Krajskej prokuratúry v Trenčíne. Namietala 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. Prípísom z 13. januára 2021 prokurátorka vzala svoj protest späť v podstate z dôvodu, že rešpektovala 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 tu napadnutým rozhodnutím z 12. februára 2021 konanie o proteste zastavila podľa § 24 ods. 15 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov. Žalobkyňu poučila, že proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustné odvolanie a podľa § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku ani správna žaloba.

4. Žalobkyňa proti nemu napriek tomu podala správnu žalobu, v ktorej namietla, 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 žalobkyne zasiahlo do jej základného práva zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Správny súd tu napadnutým rozsudkom správnu žalobu zamietol. Primárne sa pritom zaoberal otázkou, či preskúmané rozhodnutie žalovanej je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Výkladom § 7 písm. e) SSP dospel k názoru, že zákonodarcu široko koncipoval podmienky spôsobilosti súdneho prieskumu správnych aktov procesnej povahy, a preto pri väčšine z nich je možné uvažovať o potencionálnom zásahu do subjektívnych práv účastníka konania. Mal za to, že nemohol postupovať podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, pretože rozhodnutím o zastavení konania sa konanie končí bez vydania meritórneho rozhodnutia, a preto takéto rozhodnutie môže zasiahnuť do subjektívneho práva žalobkyne. Účelom konania o proteste prokurátora bolo však posúdenie, či rozhodnutím pobočky žalovanej bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis, a nie ochrana práv účastníka pôvodného administratívneho konania, hoci takéto konanie môže mať potencionálne vplyv na jeho doterajšie postavenie. Späťvzatie protestu je prejavom autonómie prokurátora, ktorá nemôže byť predmetom súdneho prieskumu. Žalovaná reagovala na jeho postup spôsobom, ktorý je v súlade so zákonom. Keďže argumentácia žalobkyne smerovala predovšetkým proti konaniu prokurátora a sama nijako nepreukázala, že tu napadnutým rozhodnutím bola priamo ukrátená na svojich právach, žalobu v zmysle § 190 SSP zamietol.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobkyňa domáha zrušenia tohto rozhodnutia a vrátenia veci na ďalšie konanie. Zopakovala doterajší priebeh konania a zdôraznila, 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 č. 153/2001 Z. z. aj protest prokurátora, ktorý bol v prejednávanej veci späťvzatý na základe nezákonného pokynu generálnej prokuratúry, čím bolo zjavne zasiahnuté do rozhodovacej autonómie podriadeného prokurátora v rozpore s § 6 ods. 9 cit. zák. Ďalej mala za to, že žalovaná prihládala len na naplnenie formálnych predpokladov späťvzatia protestu prokurátora bez skúmania jeho materiálnej stránky. Ani správny súd nemôže svoj súdny prieskum zúžiť len na skúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia a okolnosti, ktoré jeho vydaniu predchádzali, nechať bez povšimnutia. Záverom dodal, že nezákonnosť tu napadnutého rozhodnutia pramení z nezákonného späťvzatia protestu prokurátora, ktorý bol podkladom k vydaniu rozhodnutia žalovanej.

6. Žalovaná navrhla kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť. Zopakovala, že jej postup bol zákonný a po späťvzatí protestu nemala inú možnosť než konanie o ňom zastaviť. Takéto rozhodnutie nemohlo zasiahnuť do subjektívneho práva žalobkyne, čo podporuje aj aktuálna judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky. Právo žalobkyne na ochranu jej práv a právom chránených záujmov nebolo zmarené v dôsledku späťvzatia protestu prokurátora, ale tým, že sama nevyužila riadny opravný prostriedok, ktorým ako účastník konania vo veci predpisania poistného disponovala.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

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

8. Podľa ustanovenia § 7 písm. e) SSP 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 nepreskúmavali 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. Správnemu súdu 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 správnu žalobou domáhať ochrany svojho subjektívneho práva. Z uvedených ustanovení je zrejmé, že správne súdnictvo má slúžiť na ochranu subjektívnych práv, na ktorých bola žalobkyňa podľa svojho tvrdenia ukrátená. 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 žalobkyni vôbec môže patriť a či je napadnutý akt orgánu verejnej správy vôbec spôsobilý žalobkyňu na tomto subjektívnom práve ukrátiť. Ak je zrejmé, že žalobkyňou tvrdené subjektívne právo nemôže existovať, potom doň nemôže byť zasiahnuté a správna žaloba podaná na jej ochranu tak nemôže byť prípustná (porov. z posledného obdobia uznesenia tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 64/2021, 7 Ssk 66/2021, 6 Ssk 58/2022 alebo 7 Ssk 114/2022).

10. Z obsahu žaloby (§ 55 ods. 3 SSP) možno v prerokúvanej veci vyvodiť, že žalobkyňa vychádza z názoru, že jej subjektívne právo splýva s podaním protestu prokurátora, teda že prokurátor tým realizuje subjektívne právo žalobkyne. Zdá sa, akoby z toho vyvodzovala (s. 4 žaloby) aj to, že aj následné právo prokurátora podať správnu žalobu proti rozhodnutiu je vlastne prejavom, resp. realizáciou subjektívneho práva žalobkyne na súdnu ochranu, pretože „v dôsledku vydania tu napadnutého rozhodnutia bola absolútne zmarená možnosť žalobcu domáhať sa ochrany svojich práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej zo strany prokurátora na príslušnom súde.“ 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. 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 vytýka. Orgány verejnej správy môžu na protest zareagovať tak, že buď zotrávajú na zákonnosti napadnutého aktu (a protestu nevyhovejú), alebo ju uznajú a predpísaným spôsobom príslušné rozhodnutie zmenia. Pokiaľ orgány verejnej správy protestu nevyhovejú 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). 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. a ako poznamenal aj správny súd, 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. 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, ako sa to snaží mylne navodiť žalobkyňa vo svojich podaniach.

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, tak ako to tvrdí správny súd. 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. Kasačný súd nesúhlasí so žalobkyňou ani v tom, že by takýmto rozhodnutím dochádzalo k zásahu do jej 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. Z obsahu administratívneho spisu, ako je reprodukováný v odseku 1 tohto rozsudku, je zrejmé, že žalobkyňa napriek riadnemu poučeniu nepodala ani odvolanie proti rozhodnutiu pobočky žalovanej z 19. decembra 2017, hoci bolo prípustné. Ak by žalobkyňa využila oprávnenie podať proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok, žalovaná by ho v rámci odvolacieho konania musela preskúmať podľa § 218 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. Ak by sa bola s rozhodnutím pobočky stotožnila a podľa § 218 ods. 2 cit. zák. ho potvrdila, žalobkyňa by stále mohla podať proti takémuto rozhodnutiu správnu žalobu, pretože ide o rozhodnutie, ktoré nie je vylúčené z prieskumu správnymi súdmi. Žalobkyňa tak mala vlastnú možnosť využiť právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. V dôsledku nevyužitia opravného prostriedku v správnom konaní sa však sama pripravila o možnosť nechať preskúmať zákonnosť tohto rozhodnutia súdmi, teda vlastným opomenutím neuplatnila svoje práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. Pritom žalobkyňa počas celého konania nijako nevysvetlila, prečo tak neurobila, hoci tak urobiť mohla.

16. Žalobkyňa v prerokovanej veci opakovane poukazovala na to, že prokurátorka vzala svoj protest späť v dôsledku nezákonného pokynu prokurátora nadriadenej (v danej veci generálnej) prokuratúry. Táto námietka je však meritórnou námietkou, ktorou žalobkyňa spochybňuje zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovanej, keďže v podstate tvrdí, že žalovaná podľa zákona takéto rozhodnutie nemala vydať. Pokiaľ však preskúmané rozhodnutie je vylúčené z prieskumu správnymi súdmi, je vylúčené, aby sa správny súd zaoberal tvrdenými dôvodmi jeho nezákonnosti. Preto sa týmito otázkami nezaoberal ani kasačný súd v tomto rozsudku.

IV.

Záver

17. Zo všetkých uvedených dôvodov vyplýva, že napadnutý rozsudok správneho súdu je nezákonný, keďže správny súd nemohol vo veci konať pre nedostatok procesných podmienok (nepripustnosť prieskumu rozhodnutia žalovanej v zmysle § 7 SSP). Preto kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP napadnutý rozsudok zrušil.

18. Zo znenia § 462 ods. 1 SSP je zrejmé, že kasačný súd môže po zrušení rozsudku buď vrátiť vec na ďalšie konanie, alebo konanie zastaviť, prípadne postúpiť vec orgánu, do ktorého právomoci patrí. Citované ustanovenie by pri doslovnej interpretácii nedovoľovalo kasačnému súdu priamo rozhodnúť o odmietnutí žaloby. Odmietnutie žaloby a zastavenie konania sú však v podstate dva rovnocenné spôsoby ukončenia konania v prípade, že nie sú splnené procesné podmienky (podobne aj dôvodová správa k § 97, pozri Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 1335). V obidvoch prípadoch nejde o meritorne, ale procesné rozhodnutie, ktorým sa konanie končí bez toho, aby sa súd zaoberal vecou samou. Preto podľa kasačného súdu niet dôvodu pristupovať k obom situáciám odlišne, ak nedostatok procesnej podmienky je celkom jasný a ďalšie konanie zo strany správneho súdu nie je potrebné. Opačný výklad by inak celkom bezdôvodne odlišne pristupoval k účastníkovi v prípadoch, kedy nedostatok podmienok konania vedie k odmietnutiu žaloby, oproti prípadom, kedy vedie k zastaveniu konania.

19. Kasačný súd tak dospel k záveru, že ak dôvodom zrušenia rozsudku správneho súdu je nedostatok procesných podmienok, ktorý by mal viesť k odmietnutiu žaloby podľa § 98 SSP, môže o odmietnutí žaloby rozhodnúť priamo kasačný súd spolu so zrušením napadnutého rozsudku podľa § 462 ods. 1 SSP analogicky. Na základe toho odmietol aj správnu žalobu žalobkyne, ktorá bola podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP neprípustná.

20. O trovách konania bolo rozhodnuté podľa § 467 ods. 4 SSP taktiež analogicky. Zrušením rozsudku správneho súdu a odmietnutím žaloby už nebude správny súd vydávať žiadne ďalšie rozhodnutie vo veci, preto kasačný súd rozhodol tak o trovách kasačného konania, ako aj predchádzajúcich trovách pred správnym súdom. Pri rozhodovaní vychádzal z § 170 písm. a) (v spojení s § 467 ods. 1) SSP, podľa ktorého žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania, ak bola žaloba odmietnutá.

21. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyselne).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.