



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 57/2022-17

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu predsedu senátu Miloša Maďara a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobšinského 12, Bratislava, v mene ktorej koná konateľ a advokát Mgr. Zdenko Seneši, proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 6 Ssk 36/2021 z 27. októbra 2021 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 21. januára 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojho práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 6 Ssk 36/2021 z 27. októbra 2021 (ďalej aj „napadnuté uznesenie“). Navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správne súdu na ďalšie konanie. Okrem toho žiada priznať náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti vyplýva, že Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením č. k. 7 Sa 112/2018 z 8. júla 2021 zastavil konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „orgán verejnej správy“) č. 43157-2/2017-BBA z 10. augusta 2017 z dôvodu späťvzatia správnej žaloby Krajskou prokuratúrou v Bratislave (ďalej len „žalobkyňa“). Dôvodom späťvzatia správnej žaloby žalobkyňou bola skutočnosť, že v rozsudku veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 1Vs 3/2019 z 24. novembra 2020 došlo k odchýleniu od záverov veľkého senátu najvyššieho súdu vo veci vedenej pod sp. zn. 1Vs 1/2019 a k inému právne posúdeniu otázky vzniku a zániku povinného

nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia lekárov ako samostatne zárobkovo činných osôb na základe licencie L1A (na výkon samostatnej zdravotníckej praxe), vo vzťahu k čomu žalobkyňa uviedla, že zmenenú judikatúru rešpektuje, hoci jej názor na danú problematiku ostal nezmenený.

3. Keďže sťažovateľ vystupujúci v procesnom postavení ďalšieho účastníka konania považoval rozhodnutie krajského súdu za nesprávne a nezákonné, podal proti nemu na účel ochrany svojich subjektívnych a právom chránených záujmov kasačnú sťažnosť, v ktorej poukázal na to, že k späťvzatiu správnej žaloby nedošlo na základe vlastnej vôle žalobkyne, ale na základe direktívneho usmernenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“) č. k. VI3 Gd/21/000-3 z 5. januára 2021.

4. Žalobkyňa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedla, že pokyn generálnej prokuratúry nie je pokynom v individuálnej veci, ale ide o usmernenie so všeobecnými účinkami na zjednotenie postupu podriadených prokuratúr v druhovo a predmetovo určených veciach, ktoré je oprávnená, resp. povinná vydávať. Správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy mohol podať podľa § 177 ods. 1 SSP aj sťažovateľ, čo však neurobil, preto jeho tvrdenie o porušení základného práva na súdnu a inú právnu ochranu považuje za nenáležité.

5. Najvyšší správny súd napadnutým uznesením kasačnú sťažnosť zamietol podľa § 461 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) ako nedôvodnú, pričom konštatoval, že žalobca je podľa § 63 SSP *dominus litis* a má subjektívne právo vziať žalobu späť do vydania rozhodnutia správneho súdu. Späťvzatím žaloby prejavuje žalobca vôľu dosiahnuť zastavenie konania bez meritórneho rozhodnutia. Súhlas ďalšieho účastníka v konaní sa na späťvzatie žaloby nevyžaduje. Rozsah ingerencie správneho súdu po doručení späťvzatia žaloby žalobcom podľa § 63 SSP spočíva primárne v posúdení, či takýto úkon možno za späťvzatie považovať, a pokiaľ áno, či ide o späťvzatie sčasti alebo celkom. Správnemu súdu nie je daná právomoc posudzovať a prípadne zohľadňovať následky späťvzatia žaloby a ich reflexiu do sféry účastníkov konania v takom rozsahu, ako to požaduje sťažovateľ v kasačnej sťažnosti. Najvyšší súd zároveň poukázal na to, že obsahovo podobnou vecou týkajúcou sa späťvzatia protestu prokurátora sa zaoberal ústavný súd v uznesení č. k. I. ÚS 161/2021 z 20. apríla 2021, v ktorom (okrem iného) uviedol, 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, ak nezákonný stav vyhovuje všetkým dotknutým osobám.

II.

Argumentácia sťažovateľa

6. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)] vyslovuje nesúhlas so závermi najvyššieho správneho súdu a namieta, že súd rozhodujúci o zastavení konania z dôvodu späťvzatia žaloby nemôže svoj prieskum procesného úkonu, ktorým žalobca späťvzatie žaloby realizoval, obmedziť len na skúmanie splnenia formálnych podmienok, ale svojmu prieskumu musí podrobiť aj splnenie podmienok materiálnych. Medzi materiálne podmienky, ktoré determinujú zákonnosť zastavenia konania na základe späťvzatia žaloby, patrí neexistencia vážnych dôvodov,

ktoré by zastaveniu konania na základe späťvzatia žaloby bránili. Podľa názoru sťažovateľa najvyšší správny súd absolútne rezignoval na skúmanie zásahu generálnej prokuratúry do rozhodovacej autonómie podriadeného prokurátora vzťahujúcej sa na dispozíciu so správnu žalobou, pričom práve posúdenie tejto okolnosti bolo rozhodujúcim determinantom pre posúdenie možnosti zákonného zastavenia súdneho konania z dôvodu späťvzatia správnej žaloby prokurátorom. Zúženým prieskumom zákonnosti späťvzatia správnej žaloby zo strany všeobecných súdov došlo k ústavne neakceptovateľnému zúženiu základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu a práva na spravodlivý proces. Krajský súd, ako aj najvyšší správny súd absolútne rezignovali na náležité zdôvodnenie svojho nezákonného postupu, a z tohto pohľadu postupovali tiež arbitrárne.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

7. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základného práva sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a jeho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením najvyššieho správneho súdu č. k. 6 Ssk 36/2021 z 27. októbra 2021, ktorým zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľa proti uzneseniu krajského súdu č. k. 7 Sa 112/2018 z 8. júla 2021 o zastavení konania z dôvodu späťvzatia správnej žaloby žalobkyňou (body 2 a 4). Napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu sťažovateľ považuje za nedostatočne odôvodnené a arbitrárne (bod 6).

8. Ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 311/05). Skutkový stav a právne závery všeobecného sudu sú predmetom kontroly zo strany ústavného sudu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neudržateľné (IV. US 43/04). O svojvôli (arbitrárnosti) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (III. ÚS 264/05, ZNaU 100/2005).

9. Článok 46 ods. 2 ústavy zaručuje ústavné právo fyzických osôb a právnických osôb, ktoré obhájiteľným spôsobom tvrdia, že boli na svojich právach ukrátené rozhodnutím orgánu verejnej správy obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak, pričom z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Obhájiteľnosť tvrdenia v danom prípade znamená, že vzhľadom na právnu úpravu a na okolnosti prípadu bolo konkrétne rozhodnutie orgánu verejnej správy spôsobilé zasiahnuť do práv alebo právom chránených záujmov fyzických osôb alebo právnických osôb, ktoré tvrdia, že boli rozhodnutím orgánu verejnej správy dotknuté. V tomto rozsahu (pokiaľ ide o garantovanie práva na prístup k súdu) predstavuje ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy *lex specialis* vo vzťahu k všeobecnejšiemu ustanoveniu čl. 46 ods. 1 ústavy. Aj v prípadoch, keď právo na prístup k súdu účastníka súdneho konania má svoj ústavný základ v čl. 46 ods. 2 ústavy, je súd konajúci vo veci viazaný princípmi spravodlivého súdneho konania vyplývajúcimi z čl. 46 ods. 1 ústavy. Obsah základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého

súdneho konania, ako je napr. právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie totiž vyžaduje, aby sudy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokovanej veci (m. m. III. ÚS 305/08). Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03).

10. Správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 SSP).

11. Ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom (§ 177 ods. 2 SSP).

12. „Všeobecná správna žaloba predstavuje základnú žalobu v správnom súdnictve. Predmetom súdneho prieskumu pri všeobecnej správnej žalobe je rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy... Rozhodnutie a opatrenie orgánu verejnej správy správny súd preskúmava pri všeobecnej správnej žalobe z hľadiska ich zákonnosti. Rozsah tohto prieskumu v podstate ohraničujú hmotnoprávne a procesné vady vymedzené v § 191 ods. 1 SSP, ktorých zistenie má za následok zrušenie napadnutého rozhodnutia z dôvodu jeho nezákonnosti. Preskúvanie zákonnosti rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy súčasne znamená, že správny súd nepreskúmava ich účelnosť, hospodárnosť a vhodnosť (§ 27 ods. 3 SSP)... Určujúcim kritériom rozhodnutia i opatrenia orgánu verejnej správy je priamy dopad na práva, právom chránené záujmy a povinnosti ich adresáta. Keďže ide o práva, právom chránené záujmy a povinnosti určitého subjektu administratívneho konania, možno hovoriť o subjektívnych právach. Práve prepojenie dopadu rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy na subjektívne práva so súdnym prieskumom vymedzuje účel ochrany, ktorý je spojený s podaním všeobecnej správnej žaloby. Znenie § 177 SSP rozlišuje totiž tento účel v spojitosti so subjektom, ktorý sa všeobecnou správnu žalobou obracia na správny súd. Vo všeobecnosti pritom zákon v § 177 ods. 1 ustanovuje, že účel spojený s podaním všeobecnej správnej žaloby smeruje k ochrane subjektívnych práv. Logicky sa pritom ochrany subjektívnych práv môžu dovolávať len tie subjekty, o ktorých práva, právom chránené záujmy a povinnosti ide. Nositeľmi týchto subjektívnych práv preto vzhľadom na nevyhnutnú existenciu spôsobilosti mať práva a povinnosti (právnej subjektivity) budú fyzické a právnické osoby ako účastníci administratívneho konania. To znamená, že všeobecná správna žaloba fyzickej a právnickej osoby slúži na ochranu jej subjektívnych práv spojených so žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy. V tomto rozsahu možno všeobecnú správnu žalobu podradiť nakoniec aj pod legálnu definíciu žaloby v § 61 písm. a) SSP, v zmysle ktorej je žaloba fyzickej a právnickej osoby procesný úkon, ktorým si táto osoba uplatňuje právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu. Ustanovenie § 177 ods. 2 vymedzuje výnimky, keď všeobecná správna žaloba nesmeruje k ochrane

subjektívnych práv. Zákon ustanovuje, že to tak je pri všeobecnej správnej žalobe prokurátora alebo iného subjektu výslovne na to oprávneného zákonom. Všeobecná správna žaloba prokurátora podobne ako každá žaloba prokurátora v zmysle § 61 písm. b) SSP smeruje k ochrane zákonnosti. Táto žaloba pritom môže byť sekundárne spojená aj s ochranou subjektívnych práv spojených so žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy, ale tiež nemusí, ak nezákonný stav vyvolaný týmto rozhodnutím či opatrením vyhovuje všetkým dotknutým osobám, a tak absentuje ten, kto by sa so žalobou obrátil na správny súd. Pod iným subjektom, ktorý sa všeobecnou správnu žalobou môže domáhať ochrany iných než subjektívnych práv, je nutné *de lege lata* rozumieť zainteresovanú verejnosť (§ 42 SSP). Všeobecná správna žaloba zainteresovanej verejnosti sa totiž týka ochrany porušeného verejného záujmu v oblasti životného prostredia. Nejde teda o porušenie individuálneho subjektívneho práva na úseku životného prostredia u konkrétnej fyzickej alebo právnickej osoby, prípadne i člena zainteresovanej verejnosti, ale o porušenie práva na zdravé životné prostredie ako celku. Opätovne takéto vymedzenie korešponduje s definíciou žaloby zainteresovanej verejnosti v § 61 písm. c) SSP ako procesného úkonu na uplatnenie práva na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.“ (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 867 – 875).

13. Ústavný súd konštatuje, že v danom prípade možnosť podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy na účel ochrany iných ako subjektívnych práv využil prokurátor (t. j. žalobkyňa), ktorý ju neskôr v celom rozsahu vzal späť.

14. Žalobca môže do vydania rozhodnutia správneho súdu vziať žalobu späť, a to sčasti alebo celkom. Ak je žaloba vzatá späť celkom, správny súd konanie zastaví. Ak je žaloba vzatá späť sčasti, správny súd konanie v tejto časti zastaví. O čiastočnom späťvzatí žaloby rozhodne správny súd v rozhodnutí vo veci samej (§ 63 SSP).

15. „O zastavení konania alebo jeho časti v dôsledku späťvzatia žaloby rozhoduje správny súd vždy uznesením, proti ktorému je prípustná kasačná sťažnosť (§ 439 SSP). Prejavenú vôľu žalobcu vziať žalobu späť musí správny súd rešpektovať a až do vysporiadania sa so späťvzatím žaloby nerealizuje žiadne procesné úkony smerujúce k prejednávaniu veci a meritórnemu rozhodnutiu... Právoplatnosťou uznesenia o zastavení konania sa správne súdne konanie končí. To primerane platí aj o zastavení časti konania po čiastočnom späťvzatí žaloby. Právoplatné uznesenie o zastavení konania alebo jeho časti nezakladá procesnú prekážku *res iudicata*. Dôvod späťvzatia žaloby je pritom irelevantný. V správnom súdnom konaní však prakticky neprichádza do úvahy, že by žalobca mohol voči žalovanému podať žalobu opätovne, pretože by to musel stihnúť v lehote stanovenej Správnym súdnym poriadkom na podanie žaloby (napr. § 181, 211, 235 SSP a pod.).“ (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 409 – 416).

16. Kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná (§ 461 SSP).

17. Ústavný súd preskúmaním napadnutého uznesenia najvyššieho súdu dospel k názoru, že najvyšší súd postupoval v medziach svojej právomoci, pričom sa vzhľadom na predmet posudzovaného konania nedopustil takého výkladu a aplikácie príslušnej zákonnej právnej úpravy (Správneho súdneho poriadku), ktorými by poprel jej účel a význam. Z ústavnoprávneho hľadiska

teda niet žiadneho dôvodu, aby sa záver napadnutého uznesenia najvyššieho súdu o zamietnutí kasačnej sťažnosti spochybňoval, pretože je dostatočne a presvedčivo odôvodnený.

18. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti netvrdil ani ústavnému súdu nepreukázal, že by správne mu súdu podal správnu žalobu, ktorou by sa domáhal ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy. Táto skutočnosť vyplýva aj z vyjadrenia žalovanej ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa (bod 4).

19. Ak zákon podmieňuje prípustnosť ústavnej sťažnosti vyčerpaním opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon poskytuje sťažovateľovi na ochranu jeho práva, tak o to viac je podmienkou prípustnosti sťažnosti uplatňovanie práva, ktorého porušenie sťažovateľ namieta, riadnym, zákonom predpísaným spôsobom (m. m. III. ÚS 1/04). Vyčerpanie všetkých opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon sťažovateľovi na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na použitie ktorých je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných právnych predpisov, neznamená samotné podanie oprávnenou osobou, ale až rozhodnutie o ňom príslušným orgánom (m. m. IV. ÚS 177/05, IV. ÚS 180/2010).

20. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú. Zároveň bol daný dôvod na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako neprípustnej podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde.

21. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľa uvedenými v petite nezaoberal.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 1. februára 2022

Miloš Maďar
predseda senátu