

CHARAKTER SPÄŤVZATIA SPRÁVNEJ ŽALOBY PROKURÁTOROM

Späťvzatie správnej žaloby prokurátorom je výlučným dispozičným procesným oprávnením prokurátora, ktorého vykonanie nie je spojené so súhlasom orgánu verejnej správy, ktorého správny akt bol protestom napadnutý, resp. súhlasom ďalšieho účastníka [§ 32 ods. 3 písm. a) Správneho súdneho poriadku].

(Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. I. ÚS 383/2022 z 23. júna 2022)

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z 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 **M. G.**, zastúpeného advokátkou JUDr. Darinou Kurňavovou, Kapitulská 5, Trnava, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 9 Sžsk 33/2018 z 23. februára 2022 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **odmieta.**

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 1. júna 2022 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 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“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 9 Sžsk 33/2018 z 23. februára 2022 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“). Navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správne súdu na ďalšie konanie. Okrem toho žiada priznať náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že sťažovateľ na základe povolenia Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky zo 17. októbra 1994 poskytoval zdravotnú starostlivosť ako oftalmológ. Slovenská lekárska komora mu 12. septembra 2006 vydala licenciu na výkon samostatnej zdravotníckej praxe č. L. Okrem toho mu v rovnaký deň vydala aj licencie na výkon zdravotníckeho povolania – lekár (č. L) a na výkon odborného zástupcu v povolani lekárov (č. L). Sťažovateľ a jeho manželka následne ako spoločníci založili obchodnú spoločnosť G., ktorá vznikla 1. januára 2007. Trnavský samosprávny kraj jej rozhodnutím z 27. februára 2007 s účinnosťou od 1. apríla 2007 povolil prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia v ambulancii v kategórii lekárov v špecializačnom odbore oftalmológie s tým, že sťažovateľ bude jej odborným zástupcom. Tým istým rozhodnutím, ktoré 26. apríla 2007 opravil, zrušil s účinnosťou od 1. apríla 2007 sťažovateľovi skoršie povolenie na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia. Napriek tomu, že licencia na výkon samostatnej

zdravotníckej praxe sťažovateľovi zostala v platnosti aj po tomto dni, v Sociálnej poisťovni, pobočke Trnava (ďalej len „Sociálna poisťovňa“) sa uplynutím 31. marca 2007 odhlásil z povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia samostatne zárobkovo činnnej osoby.

3. Sociálna poisťovňa rozhodnutím č. 644485-48/2016-TT z 25. mája 2016 rozhodla, že sťažovateľovi nezaniklo povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie 31. marca 2007, ale zaniklo mu až 30. júna 2009. Vychádzala z toho, že licencia na výkon samostatnej zdravotníckej praxe je oprávnením na vykonávanie činnosti podľa § 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom do 31. decembra 2010, v dôsledku čoho bol sťažovateľ aj po 31. marci 2007 samostatne zárobkovo činnou osobou. Jeho povinné nemocenské a dôchodkové poistenie tak podľa § 21 ods. 1 citovaného zákona mohlo zaniknúť až 30. júna kalendárneho roka nasledujúceho po kalendárnom roku, keď jeho príjem z podnikania a z inej samostatne zárobkovo činnnej osoby nebol vyšší ako 12-násobok vymeriavacieho základu podľa § 138 ods. 10 citovaného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2007, resp. podľa § 138 ods. 9 v znení účinnom od 1. januára 2008. Z výpisu z daňového priznania k dani z príjmov Sociálna poisťovňa zistila, že príjem sťažovateľa pod túto hranicu klesol až v roku 2008, takže povinné poistenie podľa citovaného ustanovenia zaniklo až 30. júna 2009. Sťažovateľ bol poučený, že proti rozhodnutiu sa môže odvolať, avšak neurobil tak. Až 13. septembra 2016 navrhol obnovu konania, pričom jeho návrh bol právoplatne zamietnutý rozhodnutím Sociálnej poisťovne, ústredia z 24. januára 2017.

4. Rozhodnutie Sociálnej poisťovne o zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia sťažovateľa napadla prokurátorka Okresnej prokuratúry Trnava (ďalej len „prokurátorka“) protestom, ktorému nebolo vyhovené, a napadnuté rozhodnutie Sociálnej poisťovne nebolo zrušené, preto prokurátorka podala Krajskému súdu Trnave (ďalej len „krajský súd“) správnu žalobu, ktorou sa domáhala preskúmania zákonnosti uvedeného rozhodnutia Sociálnej poisťovne. V správnom súdnom konaní sťažovateľ vystupoval v procesnom postavení ďalšieho účastníka [§ 32 ods. 3 písm. a) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP)].

5. Krajský súd rozsudkom č. k. 44 Sa 17/2017-119 z 11. januára 2018 rozhodnutie Sociálnej poisťovne o zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia sťažovateľa zrušil ako nepreskúmateľné pre nedostatok odôvodnenia, ako aj z dôvodu, že v administratívnom konaní bola sťažovateľovi odňatá možnosť riadne konať.

6. Najvyšší správny súd rozsudkom č. k. 9 Sžsk 33/2018 z 23. februára 2022 rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Najvyšší správny súd zistil, že krajský súd pri svojom rozhodovaní nepostupoval správne, pretože sa nezaoberal právnou otázkou, či držba licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe (L1A) zakladala sťažovateľovi povinné nemocenské a dôchodkové poistenie. V tejto súvislosti poukázal na rozsudok veľkého senátu najvyššieho súdu č. k. 1Vs 3/2019 z 24. novembra 2020, v ktorom dospel k záveru, že „Povinnosťou Sociálnej poisťovne pri rozhodovaní o vzniku alebo zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia lekára, ktorý je držiteľom licencie L1A, v zmysle § 178 ods. 1 písm. a/ bod prvý a § 179 ods. 1 písm. b/ v spojení s § 21 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení nie je posudzovať príjmy lekára výlučne vo vzťahu k licencií L1A a nie je povinná skúmať, či všetky príjmy vykázané v jeho daňovom priznaní v príslušnom zdaňovacom období sú príjmami lekára, považovaného za samostatne zárobkovo činnú osobu (SZČO) podľa § 5 písm. c/ zákona č. 461/2003 Z. z. Ak taký lekár v daňovom priznaní priznal príjmy, považované za príjem z podnikania a z inej samostatnej

zárobkovej činnosti podľa osobitného predpisu alebo výnos súvisiaci s podnikaním a s inou samostatnou zárobkovou činnosťou (§ 6 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov) ide vždy o príjem SZČO a nie je právne významné, či tento príjem fyzická osoba dosiahla z titulu jej statusu podľa § 5 písm. c/ alebo aj podľa § 5 písm. a/, príp. písm. b/ alebo d/ zákona č. 461/2003 Z. z. v znení platnom do 31.12.2010.“ Najvyšší správny súd uviedol, že uvedený rozsudok veľkého senátu najvyššieho súdu bol napadnutý ústavnou sťažnosťou, ktorú však ústavný súd uznesením č. k. IV. ÚS 610/2021 z 30. novembra 2021 odmietol (ako zjavne neopodstatnenú, pozn. ústavného súdu). Najvyšší správny súd preto nevidel žiaden dôvod, aby sa od uvedeného právneho záveru odklonil. V závere napadnutého rozsudku najvyšší správny súd uviedol, že ak prokurátorka nevezme správnu žalobu späť, správny súd o nej rozhodne znova, viazaný právnym názorom vysloveným v tomto rozsudku.

7. Prokurátorka podaním č. Pc 35/17/2207-22 z 28. apríla 2022 vzala správnu žalobu späť s poukazom na rozsudok veľkého senátu najvyššieho súdu č. k. 1Vs 3/2019 z 24. novembra 2020.

II.

Argumentácia sťažovateľa

8. 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 napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu a zároveň tvrdí, že vec mala byť opätovne predložená na rozhodnutie veľkému senátu najvyššieho súdu.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

9. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základných práv sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy a jeho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru rozsudkom najvyššieho správneho súdu č. k. 9 Sžsk 33/2018 z 23. februára 2022 (bod 6), so závermi ktorého sťažovateľ nesúhlasí, pričom tvrdí, že vec mala byť opätovne predložená na rozhodnutie veľkému senátu najvyššieho súdu (bod 8).

10. Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd (čl. 127 ods. 1 ústavy). Zmysel a účel uvedeného princípu subsidiarity spočíva v tom, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale je úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti ultima ratio inštitucionálny mechanizmus, ktorý nasleduje až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popieranie princípu subsidiarity ochrany ústavnosti ústavným súdom podľa zásad uvedených v § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde (IV. ÚS 135/05, II. ÚS 137/2019, II. ÚS 166/2021, I. ÚS 251/2022 a iné).

11. Ústavný súd eviduje niekoľko desiatok ústavných sťažností fyzických osôb (lekárov) proti oznámeniam prokuratúry o späťvzátí protestov prokurátorov podaných proti rozhodnutiam Sociálnej poisťovne vo veci zániku povinného nemocenského poistenia

a povinného dôchodkového poistenia. V tejto súvislosti už judikoval, že „Spät'vzatie protestu prokurátora je výlučným dispozičným procesným oprávnením prokurátora, ktorého vykonanie nie je spojené so súhlasom orgánu verejnej správy, ktorého správny akt bol protestom napadnutý, resp. súhlasom podávateľa podnetu, ak protest prokurátora bol podaný na základe vybavenia podnetu. Spät'vzatie protestu prokurátora nemá povahu vybavenia podnetu, 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 č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov prokurátorovi neustanovuje, nemôže dôjsť spät'vzatím protestu prokurátora, resp. absenciou zdôvodnenia takéhoto postupu, k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora, resp. podávateľa podnetu. (Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. I. ÚS 161/2021 z 20. apríla 2021, ZNaU 79/2021).

12. Prípád sťažovateľa je iný v tom, že prokurátorka po tom, ako nebolo vyhovené jej protestu proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne o zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia, uvedené rozhodnutie napadla správnu žalobou (bod 4), ktorej krajský súd vyhovel (bod 5), no najvyšší správny súd jeho rozhodnutie zrušil (bod 6).

13. Vzhľadom na kasačnú povahu napadnutého rozhodnutia najvyššieho správneho súdu ústavný súd zdôrazňuje, že ústavné súdnictvo je vybudované predovšetkým na zásade preskúmavania právoplatne skončených vecí (IV. ÚS 187/09, III. ÚS 421/2016, III. ÚS 855/2016). Súčasťou stabilizovanej judikatúry ústavného súdu je aj právny názor, že základné právo na súdnu ochranu, ako aj právo na spravodlivé súdne konanie „je výsledkové“, čo znamená, musí mu zodpovedať proces ako celok, a skutočnosť, či napadnuté konanie ako celok bude spravodlivé, závisí od pokračujúceho konania a rozhodnutia všeobecných súdov (m. m. III. ÚS 33/04, IV. ÚS 163/05, II. ÚS 307/06, II. ÚS 155/08).

14. Napriek uvedenému aj kasačné rozhodnutie všeobecného súdu môže byť principiálne spôsobilé porušiť základné právo účastníka konania. Ide najmä o prípady, ak všeobecný súd vyrieši s konečnou platnosťou otázku, ktorá je spôsobilá zásadným spôsobom ovplyvniť ďalší priebeh konania alebo jeho výsledok, prípadne ním konanie v istej časti končí a náprava eventuálneho pochybenia by mohla byť dosiahnutá len zásahom ústavného súdu po skončení konania pri posudzovaní spravodlivosti konania ako celku, čo by nebolo účelné (m. m. II. ÚS 344/2019). K zrušeniu kasačného rozhodnutia teda ústavný súd pristupuje len v tom prípade, keď dôvody na tento krok sú natoľko závažné, že sa blížia k zmätočným záťažiam konania, a tak znehodnocujú ďalšie konanie, alebo ak by išlo o veľmi pevnú hmotnoprávnu pozíciu preskúmaného kasačného rozhodnutia (IV. ÚS 602/2020).

15. Takéto dôvody ústavný súd v posudzovanom prípade nezistil.

16. Vychádzajúc z tvrdenia sťažovateľa, že prokurátorka podaním č. Pc 35/17/2207-22 z 28. apríla 2022 vzala správnu žalobu spät', ústavný súd na krajskom súde zistil, že o spät'vzatie správnej žaloby dosiaľ nebolo rozhodnuté.

17. Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu zároveň vyplýva, že 7. júna 2022 mu bola doručená ďalšia ústavná sťažnosť sťažovateľa (vedená pod sp. zn. Rvp 1387/2022), ktorou napadol oznámenie prokurátorky č. Pc 35/17/2207-22 z 28. apríla 2022 o spät'vzatie správnej žaloby. Medzi prílohami uvedenej ústavnej sťažnosti sa nachádza aj predvolanie sťažovateľa na pojednávanie vo veci vedenej krajským súdom pod sp. zn. 44 Sa 4/2022, ktoré sa malo konať 30. júna 2022 o 10.00 h, avšak z dôvodu spät'vzatia správnej žaloby bolo zrušené.

18. Právna zástupkyňa sťažovateľa následne podala krajskému súdu návrh na prerušenie konania do rozhodnutia ústavného súdu o ústavných sťažnostiach.

19. „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 dovoliavať 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).

20. 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 späťvzatií žaloby rozhodne správny súd v rozhodnutí vo veci samej (§ 63 SSP).

21. Späťvzatie správnej žaloby prokurátorom je výlučným dispozičným procesným oprávnením prokurátora, ktorého vykonanie nie je spojené so súhlasom orgánu verejnej správy, ktorého správny akt bol protestom napadnutý, resp. súhlasom ďalšieho účastníka [§ 32 ods. 3 písm. a) SSP].

22. „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 prejednaniu veci a meritómemu rozhodnutiu... Právoplatnosťou uznesenia o zastavení konania sa správne súdne konanie končí. To primerane platí aj o zastavení časti konania po čiastočnom späťvzatií 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).

23. Na základe uvedených skutočností ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde z dôvodu nedostatku právomoci na jej prerokovanie.

24. Nad rámec uvedeného ústavný súd konštatuje, že o ústavných sťažnostiach fyzických osôb (lekárov) proti uzneseniam najvyššieho správneho súdu o zamietnutí kasačných sťažností proti uzneseniam kasačných súdov o zastavení konaní z dôvodu z dôvodu späťvzatia správnych žalôb prokuratúrou už rozhodol napr. uzneseniami č. k. I. ÚS 56/2022-16 z 1. februára 2022 a č. k. I. ÚS 57/2022-17 z 1. februára 2022 tak, že ich odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, ako aj neprípustnosti.