



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 605/2022-17

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara (sudca spravodajca) a zo sudkyne Jany Baricovej a sudcu Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej 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. 7Ssk/57/2021 z 30. novembra 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 sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 1. marca 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojho práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením všeobecného súdu označeným v záhlaví tohto uznesenia. Navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť súdu na ďalšie konanie. Zároveň žiada náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej pripojených vyplýva, že prokurátor Krajskej prokuratúry v Bratislave (ďalej len „žalobca“) sa správnu žalobou domáhal preskúmania rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „žalovaná“) č. k. 48500-2/2017-BA z 9. augusta 2017, ktorým bolo zamietnuté odvolanie sťažovateľky ako ďalšej účastníčky proti rozhodnutiu pobočky Sociálnej poisťovne v Považskej Bystrici zo 14. marca 2017, ktorým vyslovila, že sťažovateľke nezaniklo povinné nemocenské a povinné dôchodkové poistenie 31. mája 2008, ale až 30. júna 2010. Žalobca podal správnu žalobu, pretože žalovaná nevyhovela protestu prokurátora proti týmto rozhodnutiam.

3. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením č. k. 4Sa/94/2018 zo 6. júla 2021 zastavil konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej z dôvodu späťvzatia správnej

žaloby žalobcom s poukazom na rozsudok veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 1 Vs 3/2019 z 24. novembra 2020 (ďalej len „rozsudok veľkého senátu najvyššieho súdu“), ktorým došlo k odchýleniu od záverov veľkého senátu najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 1 Vs 1/2019 a k inému právnomu posúdeniu otázky vzniku a zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia lekárov ako samostatne zárobkovo činných osôb na základe licencie L1A podľa § 63 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“).

4. O podanej kasačnej sťažnosti proti uzneseniu krajského súdu rozhodol Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) tak, že ju zamietol podľa § 461 SSP.

II.

Argumentácia sťažovateľky

5. Sťažovateľka na zákonomnom podklade [§ 6 ods. 9 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“), Správny súdny poriadok] považuje procesnú autonómiu podriadeného prokurátora za dôležitý nástroj pre zachovanie stability vnútorného ekosystému prokuratúry. V správnej veci sťažovateľky bolo do rozhodovacej autonómie podriadeného prokurátora (vzťahujúcej sa na dispozíciu s ním podanou správnu žalobou v zmysle § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre) zrejším a nepochybným spôsobom zasiahnuté, a to v dôsledku usmernenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. VI/3 Gd 1/21/1000-3 z 5. januára 2021 (ďalej len „usmernenie generálnej prokuratúry“). Procesnému úkonu späťvzatia správnej žaloby prokurátora tak chýbala jedna z jeho podstatných náležitostí, ktorou je vlastný (autonómny) prejav vôle prokurátora, ktorý správnu žalobu podal. Vzhľadom na absenciu autonómneho prejavu vôle možno podľa názoru sťažovateľky označiť späťvzatie správnej žaloby za „vadné“, nespôsobilé zakladať žiadne právne účinky, ktoré sú inak s perfektným úkonom (späťvzatím správnej žaloby) spojené. Predmetné usmernenie generálnej prokuratúry je tiež v zrejmom rozpore s ústavnou zásadou legality podľa čl. 2 ods. 2 ústavy.

6. Sťažovateľka označuje napadnuté uznesenie za arbitrárne, resp. nepreskúmateľné, pretože kasačný súd náležitým spôsobom nerozvinul svoje právne úvahy, ktoré tvorili podklad na ním prezentované právne závery týkajúce sa aprobácie procesného postupu, ktorý predchádzal vykonaniu procesného úkonu – späťvzatiu správnej žaloby prokurátora. Do istej miery súd síce pripustil možnosť skúmania materiálnych dôvodov späťvzatia žaloby ako procesného úkonu žalobcu, čo však neaplikoval na daný prípad, dôvodiac to tým, že generálna prokuratúra vydala predmetné usmernenie postupu podriadených prokuratúr v rámci svojej pôsobnosti v zmysle § 40 ods. 2 písm. b) a c) zákona o prokuratúre. V tejto súvislosti sťažovateľka poukazuje na to, že § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre je v pomere špeciality k § 40 ods. 2 písm. b) a c) tohto zákona. Ak by uvedené tvrdenie neplatilo, tak § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre by stratil svoj význam a účel (zachovanie absolútnej dispozičnej autonómie prokurátora). Preto sťažovateľka považuje právny názor kasačného súdu o tom, že prostredníctvom pokynu generálnej prokuratúry možno obísť § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre, za ústavne neudržateľný, keďže popiera základné ústavné princípy (čl. 2 ods. 2 ústavy).

7. Sťažovateľka poukazuje na vybrané uznesenia ústavného súdu (I. ÚS 219/2021, II. ÚS 307/2021, III. ÚS 380/2021), o ktoré sa parciálne opiera aj napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu. Uvedeným uzneseniam vytýka, že sa v nich ústavný súd nevysporiadal s námietkami, ktoré tvoria

základ podanej ústavnej sťažnosti, t. j. neoprávnený zásah do zákonom priznanej dispozičnej autonómie podriadených prokurátorov zo strany generálnej prokuratúry, a tak nedal odpoveď na otázky predstreté v ústavnej sťažnosti, či došlo k zásahu do zákonom priznanej absolútnej dispozičnej autonómie podriadených prokurátorov a ak k takémuto zásahu došlo, či je tento zásah z hľadiska ochrany subjektívnych práv a právom chránených záujmov dotknutých subjektov takej intenzity, že je z hľadiska porušenia jeho ústavných práv ústavne neudržateľný. Tieto konkrétne otázky tak ostali otvorené a nezodpovedané (ústavným súdom, ako aj najvyšším správny súdom). Sťažovateľka tak uzatvára, že zodpovedanie týchto otázok považuje za zásadné a významné nielen z pohľadu jej veci, ale aj z pohľadu všeobecnej legality postupu štátnych orgánov.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

8. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie práva na spravodlivý proces (čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru) uznesením najvyššieho správneho súdu o zamietnutí kasačnej sťažnosti proti uzneseniu krajského súdu o zastavení konania z dôvodu späťvzatia žaloby žalobcom v dôsledku usmernenia generálnej prokuratúry (vydané v nadväznosti na nové rozhodnutie veľkého senátu najvyššieho súdu). Jadro sťažnostnej argumentácie spočíva v tom, že najvyšší správny súd neskúmal splnenie materiálnych podmienok na zákonné zastavenie súdneho konania z dôvodu späťvzatia správnej žaloby zo strany prokurátora, a teda že bez významnejšieho odôvodnenia aproboval späťvzatie správnej žaloby, ktoré prokurátor nevykonal ako prejav svojej vlastnej dispozičnej vôle, ale na podklade direktívneho pokynu generálnej prokuratúry. Týmto zúženým prieskumom zákonnosti predmetného späťvzatia došlo k ústavne neakceptovateľnému zúženiu práva sťažovateľky na súdnu ochranu.

III.1. K namietanému porušeniu práva na spravodlivý proces napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu

9. Ústavný súd v súvislosti s predbežným prerokovaním sťažnosti považuje za potrebné poukázať na svoje ústavné postavenie, z ktorého vyplýva, že vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov nie je alternatívnou ani mimoriadnou opravnou inštanciou (napr. II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96). Ústavný súd zásadne nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie práva s ústavou (III. ÚS 391/09).

10. Spornou otázkou v okolnostiach tejto prerokovanej veci predstavuje dôvod späťvzatia správnej žaloby. V konkrétnostiach ústavný súd z obsahu ústavnej sťažnosti vyvodil dve roviny sporu späťvzatia s usmernením generálnej prokuratúry ako dôvodu späťvzatia žaloby žalobcu.

11. Prvou polemickou rovinou je rôzne právne nazeranie na predmetné usmernenie generálnej prokuratúry; kým sťažovateľka to usmernenie považuje za „direktívny pokyn“ generálnej prokuratúry, ktorým došlo k nezákonnému zásahu do zákonom priznanej absolútnej autonómie podriadeného prokurátora spôsobom obchádzajúcim kogentné ustanovenia (§ 6 ods. 9 zákona o prokuratúre, čl. 2 ods. 2 ústavy, pozn.), tak podľa názoru najvyššieho správneho súdu bolo usmernenie generálnej prokuratúry vydané v nadväznosti na nové rozhodnutie veľkého senátu

najvyššieho súdu, preto považoval za celkom racionálne, že generálna prokuratúra takto usmernila podriadené prokuratúry, keďže za daných okolností mali správne žaloby len malú šancu na úspech.

11.1. Druhú diskutabilnú rovinu predstavuje otázka nastolená sťažovateľkou, či súd má preskúmať aj materiálne dôvody späťvzatia žaloby prokurátorom, s osobitným akcentom na absenciu prejavu vlastnej dispozičnej vôle žalobcu. Najvyšší správny súd zhodnotil, že túto otázku nepovažuje za potrebné v prerokovanej veci riešiť, i keď naznačil osobitný význam otázky vplyvu slobodnej a vážnej vôle a omylu podľa príslušných ustanovení zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka a aplikácie analógie pravidiel pre platnosť právnych úkonov podľa Občianskeho zákonníka na späťvzatie žaloby.

12. Ústavný súd vo vzťahu k prvej spornej otázke uvádza, že právny názor sťažovateľky o tom, že predmetné usmernenie generálnej prokuratúry je *direktívny pokyn* v režime podľa § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre, je dôsledkom nepochopenia zmyslu a obsahu príslušných ustanovení zákona o prokuratúre. Predmetné usmernenie generálnej prokuratúry možno označiť ako *organizačný akt*, prípadne ako *internú normatívnu inštrukciu* spadajúcu pod režim podľa § 40 ods. 2 písm. b) zákona o prokuratúre, prostredníctvom ktorého generálna prokuratúra ako nadriadený subjekt uskutočnila riadiacu a organizačnú činnosť voči podriadeným prokuratúram na účel zjednotenia postupu pri späťvzatí všetkých podaných protestov a podaných správnych žalôb v daných veciach pri zmene judikatúry najvyššieho súdu. Uvedené usmernenie generálnej prokuratúry možno teda považovať za nástroj riadenia vo vzťahoch nadradenosti a podradenosti, v ktorých podľa § 2 zákona o prokuratúre prokurátori pôsobia. Ustanovenie § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre upravuje zákaz vydávania tzv. negatívnych pokynov, t. j. zákaz vydania pokynu konkrétnym nadriadeným prokurátorom, ktorý by zaväzoval konkrétneho podriadeného prokurátora v konkrétnej právnej veci. Predmetné usmernenie generálnej prokuratúry však charakter „individuálneho“ aktu nemá, pretože nie je adresované konkrétnemu podriadenému prokurátorovi, ale všetkým krajským prokuratúram (do rúk námestníkov krajských prokurátorov pre netrestný úsek, pozn.), a nevzťahuje sa na konkrétny prípad, ale na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu.

13. Práve právna povaha predmetného usmernenia generálnej prokuratúry ako organizačného aktu vydaného na zákonomnom podklade [(§ 2, § 40 ods. 1, ods. 2 písm. b) zákona o prokuratúre)] vylučuje namietaný zásah do zákonom priznanej dispozičnej procesnej autonómie podriadeného prokurátora, keďže nejde o pokyn na späťvzatie žaloby spadajúci pod režim tzv. negatívnych pokynov podľa § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre.

14. V rámci druhého nastoleného okruhu sporných otázok sa sťažovateľka dožaduje materiálneho skúmania podmienok na zastavenie súdneho konania z dôvodu späťvzatia žaloby žalobcom. K uvedenému ústavný súd konštatuje, že žalobca vzal žalobu späť v celom rozsahu s poukazom na predmetný rozsudok veľkého senátu, krajský súd sa touto skutočnosťou vysporiadal procesne predvídateľným spôsobom (63 SSP), pričom nebolo jeho úlohou skúmať, čo bolo pohnútkou o k tomuto procesnému úkonu. Preto ani argumentácia najvyššieho správneho súdu nevykazuje žiadne znaky či už arbitrárneho, alebo nepreskúmateľného prístupu k hodnoteniu dôvodnosti kasačnej sťažnosti v otázke skúmania dôvodu späťvzatia žaloby (bod 8).

15. Ústavný súd k otázke načrtnutej najvyšším správnym súdom, či analogicky aplikovať niektoré pravidlá pre platnosť právnych úkonov podľa Občianskeho zákonníka na späťvzatie žaloby (otázka slobodnej a vážnej vôle podľa § 37 ods. 1 a otázka omylu podľa § 49a Občianskeho zákonníka),

uvádza, že späťvzatie žaloby je striktne procesným úkonom, ktorý správny súd posudzuje vždy podľa obsahu. Rozhodujúci je pritom prejav vôle žalobcu, ktorým je správny súd viazaný. Po späťvzatí žaloby nemôže žalobca dodatočne namietat', že jeho vôľa smerovala k inému následku, že konal v omyle, prípadne že si nebol vedomý účinkov tohto úkonu a podobne (tzv. teória prejavu). Civilné právo procesné (do ktorého patrí aj konanie podľa Správneho súdneho poriadku) je odvetvím verejného práva a doktrinálna procesualistika nepripúšťa analogickú aplikáciu hmotnoprávných ustanovení o vadách právnych úkonov na procesné úkony strán v sporovom konaní (účastníkov v správnom súdnom konaní). Prípadné vady procesných úkonov posudzuje správny súd vždy podľa predpisov procesného práva (*Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 409 – 416*).

16. Ústavný súd na základe už uvedených dôvodov poukazuje na neopodstatnenosť námietok sťažovateľky, ktoré nemajú potenciál relevantne spochybnit' ústavnú konformnosť prijatých právnych záverov najvyšším správnym súdom. V tomto sa ústavný súd stotožňuje s podstatnými závermi najvyššieho správneho súdu o tom, že v danej veci nedošlo k nezákonnému postupu, ktoré prechádzalo späťvzatiu žaloby a že zastavením konania o správnej žalobe prokurátora nedošlo k zásahu do práva sťažovateľky ako ďalšej účastníčky na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. Naopak, zdôraznil, že vlastným opomenutím (nepodaním správnej žaloby) neuplatnila svoje právo podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, hoci tak urobiť mohla. Odôvodnenie napadnutého rozsudku je konzistentné, logické a jeho závery dostatočne objasňujú právny základ rozhodnutia vo veci. Ústavný súd nezistil ani svojvoľný výklad či aplikáciu právnych predpisov, ktoré by zakladali jeho ústavnú neudržateľnosť.

17. Za zjavne neopodstatnenú možno považovať sťažnosť, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistí žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07). Ústavný súd na základe uvedeného odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľky ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

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

V Bratislave (detašované pracovisko) 3. novembra 2022

Miloš Mad'ar
predseda senátu